

Toimittaneet Erja Horttanainen ja Raija Salo

Kunnat ja globalisaatio



TOIMITTANEET

Erja Horttanainen

Raija Salo

KANSIKUVA

Futureimagebank

1. painos

ISBN 978-952-213-172-0 (painettu)

ISBN 978-952-213-173-7 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto

Painopaikka: Kuntatalon paino, Helsinki

Helsinki 2007

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200

00101 Helsinki

Puh. (09) 7711

Faksi (09) 771 2291

www.kunnat.net

Esipuhe

”Ei ole mitään maailmanlaajuista ilman, että sillä olisi juuret jossakin paikassa, ei mitään paikallista ilman, että sillä olisi kosketuspintoja lukemattomiin muihin paikkoihin.”

Kaarin Taipale

On ilmeistä, että globalisaatio muuttaa kuntien toimintaympäristöä. Muutoksen suuntaa ja nopeutta on vaikea arvioida. Vastausten antaminen tulee vielä hankalammaksi, kun pitäisi päätellä, voivatko kunnat vaikuttaa globalisaatiokehitykseen vai onko niiden osana muutokseen sopeutuminen.

Suomen Kuntaliitto on teettänyt selvityksen ”Kunnat ja globalisaatio”, jossa tarkastellaan globalisaatiota kuntien ja maakuntien kannalta. Selvitys koostuu asiantuntija-artikkeleista. Globalisaation vaikutuksia käsitellään eri näkökulmista. Selvityksessä pohditaan Suomen alueellista kehitystä, kuntarakennetta ja kestävä kehityksen paikallisia ulottuvuuksia ja tarkastellaan globalisaation vaikutuksia julkistalouteen ja kuntien hyvinvointipalveluihin. Kuntien on syytä valmistautua myös siihen, että maahanmuuttoon ja monikulttuurisuuteen liittyvät tehtävät lisääntyvät. Globalisaation vaikutuksia arvioidaan myös kahden kuntaesimerkin avulla.

Tämän selvityksen tarkoituksena on auttaa kuntia valmistautumaan globalisaation aiheuttamiin muutoksiin. Toivomme, että selvityksen sisältämä tausta-aineisto on hyödyksi myös muiden yhteiskuntamme toimijoiden tarkastellessa globalisaation vaikutuksia. Kiitämme artikkeleiden kirjoittajia ansiokkaasta työstä.

Helsingissä tammikuussa 2007

Risto Parjanne
toimitusjohtaja

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
varatoimitusjohtaja

Sisältö

Esipuhe _____	3
Mitä globalisaatio on _____	7
Pääjohtaja Raimo Väyrynen, Suomen Akatemia	
Aluekehityksen strategiat ja aluerakenteen muutoksen reunaehdot _____	18
Jean Monnet professori Heikki Eskelinen, Joensuun yliopisto	
Glokalisaatio – globalisaation ja kestävän kehityksen paikalliset ulottuvuudet _____	26
Arkkitehti Kaarin Taipale, CKIR-instituutti, Helsingin kauppakorkeakoulu	
Globalisaatio ja paikallinen julkistalous _____	44
Professori Hannu Laurila, Tampereen yliopisto	
Työmarkkinoiden kansainvälistyminen ja johtamisen kompetenssit _____	53
Erikoistutkija Mika Raunio, Tampereen yliopisto	
Sosiaalisesti kestävä globalisaatio ja työvoiman käyttö _____	72
Professori Pertti Koistinen, Tampereen yliopisto	
Globalisaatio ravistelee kuntarakenteita ja muovaa alueita metropoleiksi _____	86
Toimittaja Hannu Taavitsainen, Kuntalehti	
Terveyspalveluiden murros – globalisaatio ja hyvinvointipalveluiden markkinat _____	102
Dosentti Eeva Ollila, STAKES	
Sosiaalipalveluiden tuottamisen mallit kilpailutaloudessa _	112
Tulosaluejohtaja Riitta Haverinen, STAKES ja toiminnanjohtaja Riitta Särkelä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry	

Peruskoulutus globalisaation puristuksessa _____	126
Dosentti Vappu Sunnari, Oulun yliopisto	
Varkaus: menestystä ja vaikeuksia globalisaation vaikutusten hallinnassa _____	137
Professori Raimo Lovio, Helsingin kauppakorkeakoulu	
Maaningan kunnan ratkaisut globaalissa toimintaympäristössä _____	145
Kunnanjohtaja Esko Juntunen	
Johtopäätöksiä _____	152
Kehityspäällikkö Torsti Kirvelä, Suomen Kuntaliitto	
Liite.	
Globalisaatio ja kunta-alan työmarkkinakysymykset _____	161

Mitä globalisaatio on

Kun kaksi moniulotteista ja vaikeasti määriteltävää käsitettä liitetään toisiinsa, niin lopputulos on väistämättä monimutkainen. Sekä globalisaatio että aluekehitys ovat luonnostaan tällaisia vaikeita käsitteitä. Tämän kirjan artikkelit osoittavat hyvin sen, kuinka samoillakin yleiskäsitteillä voidaan päätyä hyvin erilaiseen analyysiin. Osaksi tämä ero johtuu asia-alueen erityisluonteesta: globalisaation vaikutukset kuntatalouden kestävyYTEEN ja työpaikkojen jakautumiseen ovat varmaankin erilaisia kuin monikulttuurisuuteen tai nuorison hyvinvointiin.

Pyrin tässä avauksessa yhtäältä käsitteellistämään globalisaation eri ulottuvuuksia ja toisaalta pohtimaan hieman aluekehityksen käsitettä. Luonnollisena seurauksena tästä on se, että nämä kaksi ilmiötä on pyrittävä näkemään toistensa yhteydessä. Tavallisesti ajatellaan, ja luultavasti perustellusti, että keskeinen vaikutussuunta kulkee globalisaatiosta aluekehitykseen. Kansainvälinen kapitalismi erottelee ja jakaa alueita niiden kilpailukyvyn ja resurssiperustan pohjalta palkiten hyviä ja rangaisten vähemmän hyviä.

Talouden globalisaatio ei ole kuitenkaan kohtalon sormi, joka osoittaa vääjäämättä johonkin nimenomaiseen lopputulokseen. Viime aikoina ovat yleistyneet analyysit, jotka ennakoivat globalisaation romahtamista ja paluuta eräänlaiseen keskiajan fragmentaariseen ja epävakaiseen politiikkaan. Nämä näkijät katsovat globalisaation ideaalin – maailmanlaajuisten markkinoiden, jaetun kansallisen suverenisuuden ja rauhan – romahtaneen ja tilalle tulleen kaaoksen ja väkivallan (Saul 2005). Tässä analyysissä on kyllä perää, mutta sen synkät johtopäätökset ovat osaksi seurausta siitä, että globalisaation idealityyppi kuvaillaan niin kunnianhimoisesti, että sitä lähelle on käytännössä lähes mahdotonta päästä.

Globalisaatio ei ole siis ihannemaailma sen enempää kuin kohtalokaan. Avoimessa ja kilpailevassa maailmantaloudessa on kriisejä mutta myös mahdollista tehdä valintoja, parempia tai huonompia. Myös kaupungeilla on voimaa ja mahdollisuuksia tehdä valintoja: niiden ”ei tarvitse olla lehtiä tuulessa”. Käytössä voivat olla sekä markkinapohjainen että sosiaalisesti suuntautunut strategia, joiden välinen valinta riippuu vallitsevasta tilanteesta (Savitch & Kantor 2002: 346–53). Tästä syystä aluekehitykseen ja aluepolitiikkaan liittyvät ratkaisut, varsinkin taloudellisilla keskusalueilla, vaikuttavat myös globalisaation suuntaan. Vaikka globalisaatio onkin vaikuttavampi voima, niin sen suhde aluekehitykseen on kaksisuuntainen virta. Alueilla on siis merkitystä.

Erityistä merkitystä on kaupunkialueilla, joista on tullut uuden kansainvälisen järjestyksen keskeisiä yksiköitä. Kaupunkialueita ei ole mahdollista nähdä enää kansallisvaltioiden hallinnollisina tai taloudellisina osina, vaan ne ovat hankkineet oman vaikutuspiirinsä ja identiteettinsä. Neil Brenner on kuvannut hyvin tätä kehitystä pois keynesiläisestä tilapolitiikasta (spatial Keynesiasm) kohti uutta järjestystä. Siinä kaupunkialueille on annettu aktiivisesti uusia tehtäviä muun muassa yritystoiminnan edistämisessä kaupunkien taantumakehityksen voittamiseksi. Tämä on merkinnyt siirtymää perinteisestä teollisesta tuotannosta uuden teknologian soveltamiseen ja palveluyrittämisen korostamiseen (Brenner 2004).

Globalisaation ulottuvuuksia

Kaupungeista ja erityisesti suurkaupungeista on tullut maailmantalouden keskuksia. Monta kertaa globalisaatiota onkin perustellumpaa tarkastella kaupunkikeskusten kuin kansantalouksien tai kansallisvaltioiden näkökulmasta. Esimerkiksi kansainvälinen finanssijärjestelmä keskittyy muutamaan suurkaupunkiin maailmassa ja sama koskee myös monia tutkimus- ja kehitystoiminnan aloja. Kaupunkitutkimukseen on syntynyt suurkaupunkien (tai globaalikaupunkien tai maailmankaupunkien) analyysin ympärille oma haaransa, jossa tarkastellaan metropolien kehitystä ja vaikutusta, niille tyypillisten ongelmien ratkaisuyrityksiä sekä suhteita valtioon. Yksi mielenkiintoinen piirre tässä tutkimushaarassa on se, että perinteisten pohjoisten metropolien rinnalle on nousemassa lukumääräisesti, ja jälleen sekä hyvässä että pahassa, vielä suurempi joukko etelän metropoleja, kuten São Paulo, Shanghai ja Lagos (Knox & Taylor 1995; Sassen 2001).

Maailmantalouden keskittymisestä metropoleihin saa havainto-opetusta moni-kansallisten yritysten pääkonttoreiden maantieteellisestä jakautumisesta. Maailman 500 suurimman yrityksen pääkonttoreita sijaitsee peräti 229 kaupungissa, mutta niistä Yhdysvalloissa 170 yritystä sijaitsee peräti 109 kaupungissa eli se on sisäisesti kaikkein desentralisoituin talousmahti. Päinvastaisen esimerkin tarjoaa Japani, missä Tokiossa sijaitsee peräti 52 suuryrityksen päämajat. Seuraavina tulevat Pariisi (27 yritystä), Lontoo (23 yritystä) ja vasta sen jälkeen New York (24 yritystä), minkä jälkeen on seuraavana Beijing (15 yritystä). Mittasuhteiden erosta saamme käsityksen toteamalla, että Tokiossa päämajaansa pitävien suuryritysten kokonaisliikevaihto oli 1,66 biljoonaa dollaria, kun taas Helsinginseudulla vastaava luku 5,89 miljardia dollaria eli vajaat 4 prosenttia Tokion luvusta (Lustgarten 2006).

Varakkuus keskittyy suurkaupunkeihin, mutta samalla niissä vahvistuu dualismi, joka johtuu siirtolaisuudesta ja siihen liittyvästä monikulttuurisuudesta. Rikkaus ja köyhyys liittyvät toisiinsa: suuryritykset ja varakkaat yksilöt haluavat monia palveluita, joita halpa siirtolaistyövoima tuottaa. Tämä polarisaatio puolestaan eriyttää kaupunkitilaa sosiaalisesti ja vaikuttaa kaupunkiregiimin luonteeseen ja erityisesti siihen, kuinka paikallista valtaa käytetään maailmanlaajuisten voimasuhteiden heijastumana. Suurkaupunkien politiikka ja hallinto poikkeavat merkittävästi pienemmistä paikkakunnista (Sellers 2002).

Suomessa alueellinen politiikka on ollut ensisijaisesti maaseutupolitiikkaa, jolla pyrittiin kehittämään teollistamisen avulla vähemmän kehittyneitä alueita, pitämään puolustuspoliittisista syistä koko maa asuttuna ja takaamaan elintarvikehuolto. Elinkeinorakenteen kansainvälisesti katsoen nopea muutos maataloudesta teollisuuden kautta palveluelinkeinoihin merkitsi väistämättä kaupungistumista ja siten aluerakenteen muutosta. Kotimaisen aluepolitiikan perinteet ja kaupungistumisen väistämättömyys löysivät toisensa kasvukeskusajattelussa. Siinä myönnettiin se toiseikka, että alueellinen kehitys ei voi edetä tasaisesti koko maassa, vaan jokainen alue tarvitsee oman moottorinsa. Kasvukeskuksessa ja sen ympäristössä täytyy olla riittävä väestöpohja, sopiva ikärakenne, monipuolinen elinkeinorakenne sekä tarvittava innovaatioperusta.

Kasvukeskuspolitiikasta on vain lyhyt askel **kaupunkipolitiikkaan**, johon Suomessaakin on siirrytty. Sisäasiainministeriö on asettanut vuosiksi 2004–2006 suurten kaupunkien neuvottelukunnan, joka laatii puolestaan suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuutta. Tällä kokonaisuudella pyritään vastaamaan avoimien maailmanmarkkinoiden luomiin haasteisiin, sillä se tähtää sosiaalisen eheyden ja elinympäristön parantamisen lisäksi nimenomaan suurten kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn vahvistamiseen. Vastaavana politiikkainstrumenttina voidaan pitää sisäasiainministeriön hallinnoimaa osaamiskeskusohjelmaa, erityisesti sen meneillään olevaa toista vaihetta, missä pyritään valituilla alueilla organisoimaan ytimen ympärille kansallisia osaamisverkkoja. Vastatessaan globalisaation paineisiin ja hyödyntäessään sen avoimia uusia mahdollisuuksia julkisen vallan politiikassa on mukana alueellinen ulottuvuus, joka heijastuu esimerkiksi innovaatio- ja liikennepolitiikassa.

Yleisemmin tarkasteltuna talouden globalisaatio merkitsee voimavarojen keskittymistä, kovenevaa kilpailua ja talouden segmentoitumista. Sillä on toki monia muitakin ulottuvuuksia, kuten muuttuva toimijarakenne, erityisesti ei-valtiollisten toimijoiden kasvava merkitys. Tässä en viittaa vain kaupunkeihin, vaan myös monikansallisiin liikeyrityksiin, kansalaisjärjestöihin ja jopa terroristijärjestöihin. Ne ovat kaikki rajoja ylittäviä toimijoita, joiden tavoitteet ja toimintatavat eivät mukaudu perinteiseen hierarkkiseen alueelliseen logiikkaan. Globalisaatio johtaa muodollisten hierarkioiden purkautumiseen mutta samalla markkinoilla vaihdettavien voimavarojen tuotteistamiseen, monetarisointiin ja keskittymiseen.

Globalisaatio merkitsee edelleen **poliittisten ja hallinnollisten rajojen madaltumista** sekä sitä kautta alueellisten yhteisöjen avautumista uudenväliselle taloudelliselle kilpailulle. Ranskalainen puhe taloudellisesta patriotismista saattaa lämmittää mieltä, mutta politiikkana sen jäljet ovat lyhyet. Paikallisen tason avautuminen kansainväliselle kilpailulle merkitsee sitä, että alueet sopeutuvat kansainväliseen talouteen niiden resurssien suhteessa: mitä vahvempi ja monipuolisempi kasvukeskus on, sen paremmat mahdollisuudet sillä on hankkia lisäarvoa kansainvälisiltä markkinoilta. Tämä tosiasia johtaa usein alueilla joko itseään vahvistavaan tai itseään tuhoavaan kierteseen: talouden epätasainen kehitys on yksi yhteiskuntatieteiden harvoja ”luonnonlakeja”. Tämän perusajatuksen muotoili jo 1950-luvulla Gunnar Myrdal teoksessaan *Rika och fattiga länder*, joka itse asiassa vaikutti jo varhain suomalaisen

aluepolitiikan muotoiluun.

Rajojen madaltumisesta ja liikennekustannusten laskusta johtuva transaktio-kustannusten väheneminen helpottaa puolestaan **verkottumista**, joka saa vielä uutta voimaa kommunikaation digitalisoitumisesta. Erityisen voimakkaita ovat suurkaupunkien väliset kommunikaatioverkot, finanssisuhteet ja matkailijavirrat. Suurkaupungit toimivat taloudellisia magneetteina, jopa komentokeskuksina, joiden varaan valtioiden rajat ylittävät ja ohittavat suhteet rakentuvat. Lentoliikenne on esimerkki kommunikaatioverkosta, joka on keskittynyt voimakkaasti muutaman tusinan superlentokentän ympärille (Sassen 2002).

Voimavarojen keskittyminen muutamaan harvaan keskukseen on erityisen voimakasta uudessa informaatiotaloudessa. Maatalous on perusluonteeltaan ollut desentralisoitua ja alueellinen keskittyminen alkoi vasta teollistumisen myötä. Ruukin sijainnin ratkaisi ensisijaisesti raaka-aineiden ja energian sekä toissijaisesti työvoiman saatavuus. Maatalouteen ja teollisuuteen perustuneet yhteiskunnat olivat paikkaan sidottuja, vaikkakin eri tavalla. Tämä erillaisuus sai aikaan sen, että teollistuminen, päinvastoin kuin maatalous, johti muuttoliikkeen käynnistymiseen.

Myös informaatiotaloudessa on havaittavissa voimakasta keskittymistä, mutta se tapahtuu uusilla perusteilla: yhteisön täytyy omata taitavaa ja tietävää työvoimaa, mutta myös verkottua sekä paikallisesti että maailmanmarkkinoiden tasolla. Toisin sanoen alueellisesta keskittymisestä ei ole aikaisempaa vastaavaa hyötyä, ellei siihen liity globalisaation avaamien uusien tilojen hyödyntäminen ja tässä mielessä desentralisoituminen. Toimijan täytyy hakea haluamansa taloudellinen ja muu hyöty aikaisempaa laajemmalta alueelta sekä alueellisesti, sosiaalisesti että kulttuurisesti. Tähän saatetaan tarvita oman toiminnan ulkoistamista uusien markkinoiden ja halvan työvoiman toivossa.

Tämä globalisaatiolle tyypillinen keskittymisen ja ulottuvuuden yhdistelmä on yksi syy siihen kohdistuneeseen vastustukseen: muutamien keskusten katsotaan haravoivan laajalta alueelta itselleen hyödyn ja siten lisäävän eriarvoisuutta. Tässä ajatusmallissa globalisaatio nähdään universaalisena kapitalismina, joka rakentaa uudenlaista taloudellista, poliittista ja kulttuurista imperiumia (Wood 2003). Sen kannattajat torjuvat usean tutkijan esittämän väitteen, että kapitalismi on pohjimmiltaan kansallinen ilmiö, koska sillä on jokaisessa maassa omat erityispiirteensä, jotka universaalit markkinat vain osaksi määrittävät.

Koveneva kansainvälinen kilpailu johtuu siitä, että valtio ei ole enää perustamassa tai suojelemassa ”omia” yrityksiään, vaan ne joutuvat kukin omalla segmentillään menestymään maailmanlaajuisessa tai alueellisessa kilpailussa Euroopan unionissa. Kilpailu merkitsee yhdeltä kannalta hintakilpailua, koska varsinkin standardisoiduissa tuotteissa, kuten komponenttituotannossa, on vain yksi maailmanmarkkinahinta. Kilpailun vuoksi komponentteja käyttävät suuryritykset pyrkivät painamaan hintoja alas, mikä puristaa alihankkijat entistä ahtaampaan asemaan. Tällöin niiden alueiden, kuten itäisen Suomen, joissa on paljon alihankintaa, suhteellinen taloudellinen asema heikkenee.

Osaksi näistä syistä koveneva kansainvälinen kilpailu vaikuttaa myös siihen, että inflaatio ei pääse hevillä vauhtiin. Pikemminkin globalisaation ongelmana on deflaatio eli laskevat hinnat, mikä aiheuttaa tietenkin riskitilanteita yrityksille sekä työpaikkojen ja verotulojen supistumisen kautta myös julkiselle vallalle. Tämä deflaation ongelma on nähty konkreettisesti muun muassa liikatuotannosta ja rakennemuutoksesta kärsineessä paperiteollisuudessa ja yksittäisistä alueista Japanissa ja Hongkongissa.

Talouden segmentoituminen merkitsee sitä, että taloudellinen toiminta ei järjestäydy enää valtioiden tai muiden hallinnollisten rajojen mukaan, vaan useimmilla sektoreilla se tapahtuu yli näiden rajojen. Tämän seurauksena syntyy maailmanlaajuisia tuotannollisia sektoreita, joilla ei ole välttämättä paljon tekemistä keskenään. Paperiteollisuus toki kytkeytyy energiateollisuuteen ja autoteollisuus terästeollisuuteen, mutta paperi- ja autoteollisuudella ei ole enää paljoakaan tekemistä keskenään. Avoimessa maailmantaloudessa kansantalous ei ole välttämättä enää sen taloudellisenkaan perusyksikkö.

Segmentoituminen merkitsee paitsi eri teollisuudenalojen välisten siteiden löystymistä ja sektorin sisäisen ristikkäiskaupan kasvua, niin myös yksittäisten paikkakuntien altistumista uudella tavalla kansainväliselle kilpailulle. Tämä tosi-seikka tiedetään hyvin Kemijärvellä (Salcomp), Ylöjärvellä (Perlos), Kuusankoskella (UPM) ja Hollolassa (Foxconn). Se tullaan tietämään myös niillä paikkakunnilla, joilla paperitehtaita hyvin todennäköisesti lopetetaan seuraavan 10–15 vuoden aikana. Toisaalta kansainvälisillä markkinoilla toimivan yrityksen tuotantolaitoksen lakkauttamisen ei tarvitse merkitä katastrofia, paitsi ehkä yhteisöverotuotoissa, jotka ovat maailmanmarkkinoiden lahja kunnille. Mainituilla tuotantolaitosten lakkauttamisia kokeneilla paikkakunnilla päätökset vaikuttivat yllättävän vähän asuntojen hintoihin ja myös uusia työpaikkoja alkoi löytyä kun pahin henkinen lama meni ohitse (Vähäsarja 2006).

Globalisaatio ja aluekehitys

Kaiken kaikkiaan globalisaatio muokkaa voimakkaasti aluerakennetta. Se rikkoo perinteisiä hallinnollisia rajoja ja etupiirejä ja muokkaa markkinavoimien avulla uusia aluekokonaisuuksia. Nämä kokonaisuudet saattavat sijaita yhden valtion sisällä tai muodostaa rajat ylittäviä alueita. Edellisestä toimii esimerkkinä Nokian vaihtus Suomen aluerakenteeseen pääkaupunkiseudun lisäksi erityisesti Tampereella, Jyväskylässä, Oulussa ja tietysti Salossa. Yhä useammin funktionaaliset taloudelliset alueet ylittävät valtioiden rajat, ja muodostuu transnationaalisia alueita, kuten terästeollisuuteen nojaava ns. Perämeren kaari (Väyrynen 2003).

Tällaisista alueista yksi tyyppiryhmä on eri valtioissa sijaitsevat kaupunkiparit, joista usein mainitaan Malmön ja Kööpenhaminan akseliin perustuva Juutinrauman talousalue tai San Diegon ja Tijuanan tai El Pason ja Ciudad Juarezin aluekokonaisuudet Yhdysvaltojen ja Meksikon rajalla. Suomalaisesta näkökulmasta tällaisia parikaupunkeja ovat Helsinki ja Tallinna, Tornio ja Haaparanta sekä Imatra ja Sve-

togorsk (Heliste, Kosonen & Loikkanen 2004). Näiden parien yhteistyön vahvistuminen edellyttää kuitenkin, että taustalla täytyy olla riittävän vahvat taloudelliset järkisyyt.

Talouden globalisaatio ja integraatio on kiistatta vaikuttanut Suomen aluerakenteeseen ainakin kahdella tavalla. Ensiksi pitkään jatkunut alueiden hyvinvoinnin konvergoituminen on pysähtynyt 1990-luvulla ja kääntynyt kohti lisääntyvää eriarvoisuutta. Luonnollisesti vuosikymmenen alun lamalla oli tähän kehitykseen vaikutusta, erityisesti köyhemmät seutukunnat kärsivät. Talouden kansainvälistymiseen epäilemättä liittyy myös useimpien alueiden erikoistuminen eri tuotannonaloille. Toisin sanoen alueiden taloudellinen monipuolisuus on supistunut ja ne ovat keskittyneet omille vahvoille aloilleen (Tanninen & Tiainen 2005; Kangasharju, Pekkala & Vaittinen 2005: 212–16; osittain erilaisista tuloksista ks. Kiander, Kröger & Romppanen 2006: 119–25). Poikkeuksia toki on, kuten Pirkanmaa, jossa voimakas tuotekehitys on edistänyt teollisuuden kasvua. Vaikka metalliteollisuus ja koneenrakennus ovat Pirkanmaalla keskeisessä asemassa, niin sieltä löytyy vahvuuksia muillakin aloilla. Metalliteollisuuden osuus maakunnan viennistä on 53 prosenttia ja se työllistää 27 000 henkeä (Happonen 2006).

Lisääntyvän alueellisen erikoistumisen ja eriarvoisuuden seuraus on, että tietyt alueet nousevat muita vahvempaan asemaan ja toisten asema taas heikkenee. Muutoksen suunnan ratkaisee pitkälle se, kuinka vahva osaamis pohja alueella on ja kuinka hyvin se pystyy hyötymään integroitumisesta maailmanmarkkinoihin. Ongelmista voidaan kuitenkin selviytyä. Vuosia 1975–2004 koskeva empiirinen selvitys osoittaa, että BTV (bkt, työllisyys, väestö)-indikaattorilla mitattuna Oulu on tehnyt huiman loikan putoamissarjasta kärkipaikoille. Olennaista paranemista on tapahtunut myös Tampereen ja Turun seutukunnan kohdalla, mikä viittaa elinkeino- ja innovaatiopolitiikan onnistumiseen (Niemi 2006).

Suomessa on vain yksi todellinen kansainvälisen tason teknologian ja osaamisen keskittymä ja se sijaitsee pääkaupunkiseudulla. Vuotta 2005 koskevassa vertailussa alueiden osaamiskilpailuindeksin maailman 20 vahvimman alueen joukossa sijaitsivat kaikki kahta lukuun ottamatta Yhdysvalloissa. Poikkeuksena ovat Tukholma (8. sija) ja Helsinki/Uusimaa (20. sija). Yhdysvaltojen innovaatiojärjestelmä on myös alueellisesti kaikkein desentralisoitunein (Huggins, Izushi & Davies 2005). Tällaisiin indekseihin voi ja pitääkin suhtautua varauksella, mutta ainakin yhden osaan totuudesta ne kertovat: Eurooppa ei ole kansainvälisesti enää vahva osaamiskeskittymä, eikä Aasia ole vielä sellaiseksi kehittynyt, vaikka onkin hyvää vauhtia nousussa. Mitattuina patenteilla tai tieteellisillä sitaateilla maailmassa on kaksi innovaatiokeskusta – Yhdysvaltojen länsi- ja itärannikko – joiden jälkeen tulee Länsi-Eurooppa ja pienenä piikkinä Itä-Aasia (Florida 2005).

Pääkaupunkiseudun vahva kansainvälinen asema ei tietysti merkitse sitä, etteikö Suomessa olisi osaamista myös muualla maassa. Maailman 500 parhaan yliopiston joukkoon kuuluvia tutkimuksen ja opetuksen ahjoja sijaitsee neljällä paikkakunnalla. Suomalaisista suuryrityksistä erityisesti Nokia on vaikuttanut merkittävästi alueelliseen innovaatiokapasiteettiin – pääkaupunkiseudun ohella erityisesti Oulussa,

Tampereella, Salossa ja Jyväskylässä – ja siten suomalaisen aluepolitiikkaan. Myös muut suomalaiset tai kansainväliset suuryritykset ennen kaikkea paperi- ja metalliteollisuudessa ovat vahvistaneet paikallisia osaamisklustereita esimerkiksi Vaasassa, Lappeenrannassa ja Jyväskylässä.

Nokian paikallinen vaikutus perustuu – kuten Tamperetta koskeva tapaustutkimus osoittaa – sen luomaan kansalliseen ja kansainväliseen verkostotalouteen, eikä pelkästään sen alueelle tuomaan pääomaan ja työvoimaan, vaikka kuinka osaavaan. Julkisissa ja yksityisissä innovaatioverkoissa on pääomaa, jota tulee menestyksekkäässä aluestrategiassa kyetä hyödyntämään (Ainamo 2005; ks. myös Kostiainen 2006).

Yliopistojen ja korkeakoulujen alueellinen merkitys

Yksi selkeä seikka suomalaisessa aluepolitiikassa nousee esille: voimakasta ja monipuolista aluekeskusta ei nykymaailmassa ole mahdollista luoda ilman alueella sijaitsevaa yliopistoa. Viime aikoina on perustellusti puhuttu korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen tarpeesta, mikä merkitsee yliopistojen välistä erikoistumista ja työnjakoa sekä niiden ja ammattikorkeakoulujen välistä uudenlaista yhteistyösuhdetta. Koveneva tieteellinen kilpailu, pienenevät ikäluokat ja elinkeinoelämän tarpeet ajavat kehitystä kohti rakenteellista ja alueellista rationalisointia.

Epäilemättä tulemme näkemään myös ammattikorkeakoulujen paikallisten yksiköiden lakkauttamisia – kuten on jo tapahtunut esimerkiksi Satakunnassa, koska nykyisistä yksiköistä monet ovat liian pieniä ja päällekkäisiä lähekkäisten yksikköjen kanssa. Tämän trendin toteaminen ei merkitse ammattikorkeakoulujen merkityksen väheksymistä. Päinvastoin niillä tulee olemaan merkitystä koulutuksen lisäksi uusien ilmiöiden tutkimisessa ja kehittämisessä alueilla (esim. palveluyrittämisessä ja matkailussa), joilla ei Suomessa ole varsinaista tieteellistä perinnettä ja jotka eivät tarvitse kallista infrastruktuuria.

Rakenteellisessa kehittämisessä on kuitenkin syytä muistaa, että yliopistoilla ja korkeakouluilla on erittäin vahvaa alueellista merkitystä. Voimme vain kuvitella, millaisia paikkakuntia olisivat vaikkapa Joensuu, Kuopio ja Rovaniemi, ellei niihin olisi perustettu 1970-luvulla nykyisin toimivia yliopistoja. Ne olisivat epäilemättä taloudellista kituliaampia ja kulttuurisesti köyhempiä keskuksia, joilla ei olisi myöskään nykyistä taloudellista ja demografista vetovoimaa.

Alueelliset yliopistot ja osaamiskeskittymät säteilevätkin voimakkaasti lähiympäristöön. Osaamiseen perustuva taloudellinen menestyminen saattaa kasvattaa enemmän ympäristökuntia kuin kaupunkia itseään: syntyy kokonaisen seudun kattava osaamiskeskus, kuten voimme havaita vaikkapa Oulussa ja Tampereella (Pirkanmaa on Suomen muuttovoittoisin maakunta). Viimeisen kymmenen vuoden aikana vain 18 kuntaa on voittanut yhtäjaksoisesti maan sisäisessä muuttoliikkeessä. Yhä useammin nämä muuttoliikkeen kohteet ovat olleet kehyskuntia, jotka ovat voittaneet suhteellisesti enemmän kuin keskuskunnat (Rapo 2006). Toisaalta monet esimerkit viittaavat siihen, että isot keskuskunnat vetävät väestöä voittavia ja työpaikkoja luovia kehyskuntia mukaansa kuntauudistukseen (Vainio 2006).

Eri paikkakunnilla on tietysti havaittu yliopistojen ja korkeakoulujen merkitys. Niiden perustamisessa paikallisilla poliittisilla voimilla on ollut keskeinen sija ja erityisesti ammattikorkeakouluilla on – jo hallinnollisen rakenteensa vuoksi – paikka poliittisten päättäjien sydämissä ja lompakossa. Tämä näkyy voimakkaana taloudellisena sitoutumisena yliopistojen, yliopistokeskusten ja ammattikorkeakoulujen kehittämiseen. Äskettäin valmistunut selvitys osoittaa, että maamme yliopistoissa on kaikkiaan 189 lahjoitusprofessuuria, joista päätoimipisteessä 135 ja sivutoimipisteessä loput 54. Yritysraha on mukana kaikkiaan 51 lahjoitusprofessuurissa (Vilhula, Kosonen & Sotara 2006). Voimakas paikallinen tuki on tehnyt mahdolliseksi alueellisten korkeakoulujen kehittämisen, mutta toisaalta saattanut vaikeuttaa niiden rakenteellista kehittämistä valtakunnan mitassa.

Eri ministeriöiden, rahoittajaorganisaatioiden ja yliopistojen rahoitus keskittyy voimakkaasti. Tämä koskee julkista, mutta vielä enemmän yksityistä rahoitusta. Kaikesta tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoituksessa kasautuu 42 prosenttia pääkaupunkiseudulle, joka merkitsee 1800 euroa jokaista asukasta kohden. Tampereen seudun osuus on 15 ja Oulun 13 prosenttia, mutta henkeä kohti lasketut tutkimus- ja kehitykseen menot niissä ovat vielä korkeammat eli vastaavasti 2500 ja 3300 euroa (vain Salo pääsee samaan luokkaan 3000 eurolla). Julkisen ja yksityisen tutkimusrahoituksen suhteessa on alueittain erittäin suuria eroja. Kun Salossa (Nokia) ja Porvoossa (Neste Oil) yritysten osuus on 100 prosenttia, niin jakautuman toisessa päässä yritysten osuus on alhaisimmillaan Rovaniemellä ja Joensuussa 21 sekä Kuopiossa 29 prosenttia. Niiden tutkimustoiminta lepää leimallisesti yliopistojen ja muun julkisen rahoituksen varassa (Ylä-Anttila & Hernesniemi 2006).

Julkinen tutkimusrahoitus keskittyy absoluuttisesti laskien varsinkin pääkaupunkiseudulle, mutta sen suhteellinen osuus saattaa muualla Suomessa olla huomattavasti korkeampi. Itse asiassa pääkaupunkiseudulla vallitsee sangen hyvä tasapaino yksityisen ja julkisen välillä: kun koko maassa yritysten osuus kaikesta tutkimus- ja kehitystoiminnasta on 70 prosenttia, niin Helsingin seudulla se on 67 prosenttia. Tämäkin osoittaa sen, että pääkaupunkiseutu on sekä eurooppalaisessa että kansallisessa mitassa monipuolinen tietointensiivisen kasvun moottori. Helsingin seudun onnistumisesta hyötyy koko maa – tai ainakin koko pääkaupunkiseutu – vai onko näin? Myönteiseen vastaukseen viittaa ainakin Helsingin seudun innovaatiostратегian otsikko ”Yhdessä huipulle” (2006), joka on valmistettu Culminatumin johdolla.

Onko tämä otsikko oikeutettu? Kielteistä vastausta voisi perustella sillä, että 1990-luvun alun lamasta lähtien Helsinki ja Uusimaa ovat selvinneet muuta Suomea paremmin. Talouden globalisaatio, pääoma- ja hyödykevirtojen voimistuminen ja kaikenpuolisen liikkuvuuden kasvu on suosinut pääkaupunkiseutua, johon on sijoittunut huomattava osa kaikkein vaativimmasta asiantuntemuksesta. Tutkimus osoittaa, että kokonaistuottavuuden kasvu on ollut ripeintä pääkaupunkiseudulla, josta osaamisvaltaiset vyöhykkeet haarautuvat yhtäältä radanvarilta Tampereen suuntaan sekä toisaalta Lahden kautta Jyväskylän suuntaan. Vaasan ja Oulun seudut ovat myös innovaatiokeskeisiä, kun taas itäisessä Suomessa on tutkimus- ja kehitystoi-

minnan lisäksi sangen paljon alihankintaa. Tässäkin näkyy meneillään oleva alueellinen erikoistuminen (Piekkola 2006).

Toisaalta työllisyyden kasvu on ollut ainakin yhtä voimakasta muualla maassa kuin Uudellamaalla. Lisäksi työllisyys notkahti laman aikana Uudellamaalla vähemmän kuin koko maassa, mutta on lisääntynyt sen jälkeen hitaammin. Työllisyys muualla maassa on kasvanut hyvin, tosin sangen korkeista työttömyyslukuista (Ylä-Anttila & Hernesniemi 2006: 37).

Kuinka tämä paradoksi on ratkaistavissa: ehkä yksinkertaisesti toteamalla, että pääkaupunkiseutu luo intensiivistä kasvua, jopa uusia yrityksiä, tuottamatta välttämättä uusia työpaikkoja. Ratkaisevaa on tietysti palvelualan työpaikkojen kasvu, joka keskittyy pk-yrityksiin. Kun väestön keskittyminen maassa jatkuu, niin oletettavasti myös palvelualan työpaikkoja alkaa syntyä enemmän kaupunkikeskuksiin ja erityisesti pääkaupunkiseudulle, missä tosin asuntojen ja yleensä elinkustannusten kalleus asettaa tälle kehitykselle omat esteensä.

Yliopistoja, ammattikorkeakouluja ja niiden toimipisteitä ei riitä kaikkialle. Pitemmän päälle maa tuskin voi pitää julkisilla varoilla yllä yli 400 lukion järjestelmää, joista pienimmässä on 17 oppilasta. Nykyistä järjestelmää voidaan tietysti perusteella alueellisen tasavertaisuuden periaatteella, mutta toisaalta on vaikea kuvitella, että näin hajanainen järjestelmä voisi taata tasa-arvoisen laadun ja oppimisen edellytykset koko maassa. Kun koulujärjestelmä on lopulta koko yhteiskunnan ja sen innovaatioiden perusta, niin lukiojärjestelmän rakenteellisessa kehittämisessä on oltava erityisen tarkkoja. Aluepolitiikka tarjoaa yhden, mutta vain yhden näkökulman tähän työhön ja korkean laadun vaatimus on koko ajan pidettävä mielessä.

Kaikki vaihtoehdot harkintaan

Pyrittäessä luomaan paikallisia työpaikkoja kelvollinen ratkaisu voi joissakin tapauksissa olla puhelinpalveluja tai -myyntiä harjoittava keskus, vaikka sitä pidetäänkin helposti periferiaalisena tyypillisenä toisarvoisena toimintana. Se tuottaa kuitenkin työpaikkoja, jotka eivät muun muassa ole kielisistä siirrettävissä kehitysmaihin. Kansainvälisesti on nähtävissä kehityssuunta, jossa teollisuusmaihin on palaamassa tuotannollista toimintaa, joka muutama vuosi sitten siirrettiin Kiinaan tai Intiaan. Tietysti alhaisten työvoimakustannusten tarjoama etu näissä maissa houkuttelee työvoimaintensiivistä tuotantoa, mutta on myös paljon sellaista erityisosaamista vaativaa lyhyen sarjojen tuotantoa, joka saattaa hyvinkin kannattaa Suomessa ja muissa teollisuusmaissa.

Tällaisten saumamahdollisuuksien etsimiseen ja hyödyntämiseen kannattaa panostaa. Yleensäkin vastattaessa globalisaation aiheuttamiin paineisiin on tärkeää, että kaikki vaihtoehdot otetaan harkintaan, eikä hylätä joitakin niistä meille sopimattomina. Suomi ei ole köyhä, eikä sen tarvitse olla nöyrä, mutta joustavuus ja ennakkoluulottomuus voittavat aina ylimielisyyden. Tämä pätee erityisesti avoimessa, kilpailevassa maailmantaloudessa. Joustavuuden lisäksi tarvitaan eri osapuolten

välistä luottamusta, joka helpottaa yhteistyötä ja vähentää siitä aiheutuvia kustannuksia. Luottamus on kilpailevassa maailmassa (sosiaalista) pääomaa.

Kirjoittaja on Suomen Akatemian pääjohtaja. Hän on käsitellyt globalisaatiota useissa julkaisuissa ja tieteellisissä artikkeleissa Hän on työskennellyt professorina Suomessa ja Yhdysvalloissa. Ennen nimitystään Suomen Akatemian pääjohtajaksi hän johti Helsingin yliopiston tutkijakollegiumia. Hänen pääasiallisia tutkimuskohteitaan ovat kansainvälisten suhteiden teoria ja historia, kansainvälinen taloustiede sekä rauhan- ja konfliktintutkimus.

Lähteet

- Ainamo, Antti, 2005, ”Nokia Corporation and the New Economy in Tampere”, teoksessa Antti Kasvio & Ari-Veikko Anttiroiko (toim.), e-City. Analysing Efforts to Generate Local Dynamism in the City of Tampere. Tampere: Tampere University Press.
- Brenner, Neil, 2004, New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press.
- Florida, Richard, 2005, ”The World is Spiky”. Atlantic Monthly, August, ss. 48–51.
- Happonen, Kari, 2006, ”Tuotekehitys pitää Pirkanmaan teollisuuden nousukiidossa”. Aamulehti 26.9., s. A11.
- Heliste, Piia, Riitta Kosonen & Karoliina Loikkanen, 2004, Kaksoiskaupunkeja vai kaupunkipareja? Tapaustutkimukset Helsinki-Tallinna, Tornio-Haaparanta, Imatra-Svetogorsk. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja B-57. Helsinki.
- Huggins, Robert, Hiro Izushi & Will Davies, 2005, World Knowledge Competitiveness Index. New York: Robert Huggins Associates.
- Kangasharju, Aki, Sari Pekkala & Risto Vaittinen, 2005, ”Suomen EU-jäsenyyden vaikutuksista ulkomaankauppaan sekä tuotanto- ja aluerakenteeseen”, teoksessa Jaakko Kiander & Antti Romppanen (toim.), Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa. Taloudelliset vaikutukset. VATT-julkaisuja 42. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki, ss. 197–222.
- Kiander, Jaakko, Outi Kröger & Antti Romppanen, 2006, Finnish Economy. Structural Indicators. Helsinki: Government Institute for Economic Research.
- Knox, Paul L. & Peter J. Taylor (toim.), 1995, World Cities in a World-System. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kostiainen, Juha, 2006, ”Innovatiiviset miljööt kaupunkipolitiikan työkaluiksi”. Kvartti no. 2, ss. 16–23.
- Lustgarten, Abrahm, 2006, ”Global 500”. Fortune 24.7., ss. 67–70.
- Niemi, Erkki, 2006, Menestyjät ja menettäjät vaihtavat paikkaa”. Tieto & trendit, no. 8 (elokuu), ss. 28–29.
- Piekkola, Hannu, 2006, Knowledge and Innovation Subsidies as Engines for Growth. The Competitiveness of Finnish Regions. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy.

- Rapo, Markus, 2006, "Väestö suuntaa kehyskuntiin". *Tieto & trendi*, no. 8 (elokuu), ss. 30–32.
- Saul, Ralston John, 2005, *The Collapse of Globalism and the Reinvention of the World*. London: Atlantic Books.
- Savitch, H.V. & Paul Kantor, 2002, *Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia, 2001, *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press (alunperin ilmestynyt 1991).
- Sassen, Saskia (toim.), 2002, *Global Networks, Linked Cities*. New York: Routledge.
- Sellers, Jeffrey M., 2002, *Governing from Below. Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanninen, Hannu & Timo Tiainen, 2005, "Alueiden erikoistuminen Suomessa". *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, vol. 101, no. 3, ss. 300–13.
- Vainio, Riitta, 2006, "Isot kaupungit vetävät naapurinsa kuntauudistukseen". *Helsingin Sanomat* 26.8., s. A5.
- Vilhula, A, K-J Kosonen & M. Sotara, 2006, *Yliopistot ja osaamiskeskusohjelmat alueellisessa kehittämisessä*. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu no. 21.
- Vähäsarja, Irina, 2006, "Tehtaiden lakkautus vaikutti pelättyä vähemmän". *Helsingin Sanomat* 14.9., s.A4.
- Väyrynen, Raimo, 2003, "Regionalism: Old and New". *International Studies Review*, vol. 36, no. 4, ss. 25–52.
- Wood, Ellen Meiksins, 2003, *Empire of Capital*. London: Verso.
- Ylä-Anttila, Pekka & Hannu Hernesniemi, 2006, "Helsingin seudun ja Uudenmaan aluetalous – selittävätkö klusterit ja erikoistuminen nopeaa kasvua". *Kvartti* no. 2, ss. 36–42.

Aluekehityksen strategiat ja aluerakenteen muutoksen reunaehdot

Johdanto

Suomi luetaan yleisesti globalisaation menestyksellisiin sopeutujiin ja voittajiin. Tämä tulkinta juontaa juurensa kotimaisista analyyseistä ja arvioista, ja se on saanut nyttemmin laajalti huomiota myös kansainvälisesti.

Menestystarina kerrotaan tietysti monina variaatioina, mutta niillä on paljon yhteistä. Keskeisiä teemoja ovat ripeä elpyminen 1990-luvun lamasta, johdonmukainen ja erikoistumista painottava suuntautuminen tietoyhteiskunnan rakentamiseen, Nokiavetoisen klusterin kasvu ja kurinalainen talouspolitiikka. Myös 15-vuotiaiden koululaisten menestyminen uuden sukupolven taitoja ja valmiuksia mittaavissa Pisa-vertauiluissa saa usein huomiota tässä yhteydessä.

Aluerakenne ja aluekehitys eivät ole keskeisesti esillä globalisaation haasteita ja kokemuksia kartoittavassa kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa. Yleensä tämä maa jäsennetään yhtenä institutionaalisena kehyksenä ja johdonmukaista kansallista strategiaa toteuttavana kokonaisuutena, jossa tai josta käsin toimivat yritykset ovat sopeutuneet aktiivisesti globalisaation haasteisiin ja samalla uudistaneet tuotantorakennetta. Sen sijaan syrjäinen sijainti nostetaan usein esille. Esimerkiksi Maailmanpankin, KTM:n, Finpro:n ja ETLA:n yhteistyönä julkaistussa kokoomateoksessa Suomen tapauksen keskeisiin johtopäätöksiin ja opetuksiin luetaan se, että “...knowledge economies can be successfully built in a small and rather peripheral country” (eli ”tietoon perustuvan talouden menestyksellinen rakentaminen on mahdollista pienessä ja perifeerisessä maassa”) (Dahlman et al. 2006, 4).

Pohdin seuraavassa Suomen aluerakenteen muutoksia ja aluekehityksen piirteitä ja näkymiä globalisaation olosuhteissa. Tämä lähtökohta sisältää oletuksen, että Suomi toimii tulevaisuudessaakin avoimessa ja paljolti yritysvetoisessa kansainvälisessä toimintaympäristössä. Keskinäisriippuvuudet kasvavat talouden, tekniikan, politiikan ja kulttuurin kentillä siten, että nämä muutokset luovat omia toimintalakejaan, joihin vaikuttaminen on vain rajoiteltuilta osin mahdollista. Euroopan integraatiolla on tässä kaksijakoinen rooli. Integraatioryhmittymä luo osaltaan globalisaation edellytyksiä, mutta myös tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuksia yhteisten strategioiden ja sääätelykeinojen kehittelyyn.

Hitaat ja nopeat prosessit

Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset etenevät suhteellisen hitaasti. Infrastruktuurin muodostamien toimintapuitteiden rakentaminen vie väistämättä oman aikansa, mikä jarruttaa muutoksia. Tämä vahvistaa alueiden ja yhdyskuntien kehityksen polkuriippuvuutta: kehityshistoria asettaa reunaehdoja tulevalle kehitysuralle. Tämä vaikutus on nähtävissä Kiinassakin, vaikka sieltä raportoidaan ennätysnopeista jättimäisistä rakennusprojekteista. Vastaavasti yhdyskunta ei yleensä katoa kartalta, vaikka sen olemassaolon peruste häviäisi. Outokummun kaupungin keskustaajama, jonka asukasluku on nykyisin runsaat 5 000, käy esimerkiksi. Se syntyi ja kasvoi kaivoksen varassa, mutta ei muuttunut aavekaupungiksi, kun kaivos suljettiin 1980-luvulla.

Monet taloudelliset ja organisatoriset muutosprosessit ovat infrastruktuurin muutoksiin verrattuina suhteellisen nopeita. Uusia tuotannonaloja syntyy teknisten ja muiden innovaatioiden seurauksena, entisten työvoimatarpeet saattavat muuttua nopeasti, yritysten konkurssit ja järjestelyt levittävät äkillisesti luovaa tai lannistavaa tuhoa. Esimerkiksi Suomessa 1990-luvun alkuvuosien suuren laman kääntyminen tietoliikennealan ekspansioksi lisäsi nopeasti joidenkin toimialojen työvoiman kysyntää. Samalla sen laadulliset vaatimukset muuttuivat siten, että entistä harvemmat paikkakunnat näyttävät kelvanneen uusien toimialojen yritysten sijaintipaikoiksi.

Yleisesti yhdyskuntarakenteen ja yhteysverkostojen muodostaman infrastruktuurin ja sen muodostamissa puitteissa harjoitettavien taloudellisten ja muiden toimintojen eritahtiset muutosprosessit sopeutuvat toisiinsa molemmista suunnista. Kun infrastruktuurin kysyntä laskee, sen hinta alenee, ja näin markkinat pyrkivät pitämään pääomakantaa käytössä. Entiselle kyläkoululle asettuu pienyritys tai elämäntavan kokeilija. Toisaalla talouden uusien toimintojen tarpeisiin rakennetaan niiden tarvitsemia toimitiloja, asuntoja ja yhteysverkkoja. Upouusi lasiseinäinen talo viestii tiedepuiston tai teknologiayrityksen suuntautumisesta tulevaisuuteen.

Äkkikäänteet ja epävarmuus ovat globalisaatiota koskevan keskustelun keskeisiä teemoja. Ne ovat yksittäisen ihmisen perspektiivistä kiistämättömän merkittäviä. Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset ovat kuitenkin paljon hidasliikkeisempiä kuin yritysten ja ihmisten elämän käänteet. Vaikka julkisessa keskustelussa on tavalista puhua alueiden ja kuntien tyhjenemisestä, tätä odottelewan aika käy pitkäksi. Pienissä yhdyskunnissa ja myös useimmilla harvaan asutuilla alueilla asuu ihmisiä myös tulevaisuudessa. Jos tämä nähdään ongelmana, sen kanssa on parasta opetella elämään.

Talous- ja yhteiskuntakehityksen hitaiden ja nopeiden prosessien vertailun keskeisin johtopäätös on se, että perusrakenteeltaan moneen käyttöön joustavasti soveltuvien alueiden ja paikkakuntien voidaan olettaa menestyvän parhaiten pitkällä aikavälillä. Ne voivat tarjota toimintapuitteita hyvin erilaisille toiminnoille. Yhdyskunnan koko on tästä perspektiivistä tärkeä tekijä. Kun paikkakunta on riittävän suuri, siellä voidaan tarttua talous- ja teknologiakehityksen tarjoamiin uusiin

mahdollisuuksiin. Työmarkkinoilla on tarjolla monipuolisesti erilaisia ammattilaisia, toimitiloja ja asuntoja on valmiina, ja liikenneyhteydet tai ainakin niiden parantamisen perusteeksi tarvittava kysyntä on olemassa. Suomessa pääkaupunkiseudun pitkän aikavälin kehityskuva on tästä selkeä osoitus. Pietari lähinaapurissa on puolestaan globaalisti erottuva esimerkki siitä, miten suurkaupunki voi löytää paikkansa vaikka kulloisenkin maailmanajan sen kehitykselle asettamat ehdot muuttuvat perin pohjin.

Mitä sitten edellä luonnehditusta lähtökohdasta voidaan sanoa globalisaatiosta? Onko siinä kyseessä käänteentekevä muutos, joka muuttaa ratkaisevasti Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityksen ehtoja ja muovaa tämän maan sisäisen rakenteen aivan uuteen uskoon?

Jos vastaus on valittava kahdesta sanasta, perusteltu valinta on aivan ilmeisesti ei. Vaikka globalisaatio on merkittävä vaikutustekijä alue- ja yhdyskuntarakenteen muutoksen kannalta, se ei merkitse äkillistä käännettä. Pikemminkin se vauhdittaa kauan käynnissä ollutta kehityskulkua, jonka päälinja on varsin vakaa. Suomen väestö on keskittymässä alueellisesti siten, että erityisesti pääkaupunkiseudun osuus on jatkuvasti kasvusuunnassa. Tämän metropolisoitumisen ja urbanisoitumisen vastapainoksi varsinaisten maaseutualueiden ja useimpien pienten kaupunkien asukasluku supistuu. Aluerakenteen muutoksen päälinjoihin kuuluu lisäksi se, että erityisesti suurimmat taajama-alueet ovat laajentumassa ympäröiville maaseutualueille ja osavuotinen kakkosasuminen on sekä haja-asutuksena että lomakeskusten ryväksinä kasvusuunnassa eri puolilla maata.

Se, jatkuuko Suomen menestystarina globalisaatiossa, heijastuu tietysti alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Mikäli tämä maa sopeutuu jatkossakin joustavasti maailmantalouden käännteisiin, on perusteltua olettaa, että väestön kokonaismäärä säilyy vähintäänkin nykyisellään nähtävissä olevassa tulevaisuudessa. Tällöin maahanmuuttajat kompensoivat luonnollisen väestönkasvun tyrehtymisen. Ratkaiseva kysymys on tällöin se, millä perusteilla yritykset ja ihmiset valitsevat sijaintipaikkojaan. Sekä kansantalouden tuotantorakenteen muutos että ainakin näiltä näkymin myös nuorison asumismielitymykset näyttävät suosivan suurimpia ja monipuolisempia kaupunkiseutuja.

Aluekehityksen dynamiikka

Aluekehitystä koskevassa tieteellisessä ja poliittisessä keskustelussa on kaksi pääkysymystä. Ensimmäinen näistä koskee muutosta: miten toiminnot kehittyvät eri alueilla tai yhdyskunnissa (koko maan tai vaikkapa EU:n) keskiarvoihin verrattuina? Tavalisimmin tarkastellaan eri alueiden talouskasvun eroja, mitkä heijastuvat ajan myötä toimintojen alueelliseen jakaumaan sekä alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Toinen pääkysymys koskee alueiden rakennepiirteiden vertailua poikkileikkaustilanteissa: ovatko sosio-ekonomisten indikaattorien, vaikkapa keskimääräisen tulotason erot maakunnittain, pienenemässä vai suurenemassa?

Edellä mainitut kaksi kysymystä on syytä pitää erillään siitä syystä, että esi-

merkiksi talouskasvun erot ja tuloerojen muutos voivat liittyä toisiinsa eri tavoin. Markkinataloudellisen tasapainottumisprosessin tulisi periaatteessa johtaa siihen, että alueiden tulotasoerot supistuvat työn ja pääoman vastakkaissuuntaisen muutoliikkeen vuoksi. Käytännössä on kuitenkin havaittu, että monet aluetaloudelliset muutosprosessit ovat kasautuvia. Tietyn alueen nopea talouskasvu vauhdittaa tuottavuuden kasvua ja mahdollistaa entistä korkeampien palkkojen maksamisen. Tällöin sekä työvoima että pääoma liikkuvat samaan suuntaan. Vastaavasti hitaan talouskasvun alueella käynnistyy vastakkaissuuntainen kierre. Näin talouden toimintojen ja ihmisten sijainti keskittyy alueellisesti samaan aikaan kun alueiden väliset tulotasoerot kasvavat.

Miten Suomen aluetaloudellinen muutos on edennyt aluetalouksien kasvuerojen ja tuloerojen muutosten osalta?

Pitkän aikavälin – Kangasharjun (1998) tutkimuksen aikaväli ulottui 1930-luvulta 1990-luvulle – pääsuunta on ollut tulotasoerojen supistuminen samaan aikaan kun talouskasvu on ollut selvästi nopeampaa kaupunkiseuduilla. Kehityskuva on kuitenkin muuttunut sinä noin vuosikymmenen mittaisena aikana, jolloin globalisaatiota koskeva keskustelu on ollut käynnissä. Talouskasvun alueelliset erot ovat olleet 1990-luvun alun laman jälkeen suuria, ja alueiden keskimääräisen tulotason vertailuissa tavallisimmin käytetyn muuttujan (bruttokansantuote per capita) erot ovat kasvaneet (OECD Territorial Reviews 2005, 28–30, Kangasharju & Pekkala 2004). Suomi ei ole tässä suhteessa erityistapaus, vaan lähimenneisyyden muutoksen päälinjat ovat olleet täällä samantapaisia kuin esimerkiksi useissa muissa EU-maissa.

Perinteisesti kansantaloudet on tutkimuskohteina käsitteellistetty suhteellisen suljettuina institutionaalisina ja toiminnallisina kokonaisuuksina, joilla on talouspoliittiset välineet vaikuttaa ulkomaankauppaan ja tuotannontekijöiden liikkuvuuteen. Vastaavasti aluetalouksia on tarkasteltu avoimina järjestelminä, joilla ei ole talouspolitiikkaa ja joiden välillä tuotannontekijät voivat liikkua vapaasti. Aluetaloudet ovat tässä viitekehyksessä tulkittavissa kokoelmaksi sijaintipaikkoja, joiden keskinäiseen kilpailuasemaan voidaan vaikuttaa kansallisin aluepoliittisin toimenpitein, esimerkiksi subventoimalla investointeja. Näiden toimenpiteiden rajoitteena on aluepolitiikan vaikutus talouskasvuun sekä kansallisen kilpailukyvyn edellytysten luomiseen ja turvaamiseen.

Edellä esitetty ajatusmalli sopi pääpiirteissään Suomen aluetaloudellisen järjestelmän ja aluepolitiikan toimintaympäristön kuvaukseksi 20–30 vuotta sitten. Nykyisissä globalisaation ja integraation oloissa se ei ole enää ajan tasalla. Kansantalous on institutionaalisesti ja toiminnallisesti entistä avoimempi talousyksikkö, kaupavirtojen ja tuotannontekijöiden liikkuvuuden säätelystä on luovuttu. Vastaavasti alueet, esimerkiksi Suomessa maakunnat sekä kaupungit tai kaupunkiseudut, ovat nousseet entistä enemmän kehittämispolitiikan ja aluesuunnittelun toimijoiksi.

Ylipäättään globalisaation oloissa jää entistä vähemmän tilaa maan sisäiselle

yhdyskuntarakenteen hierarkialle siten, että innovaatiotoiminta sijoittuisi voittopuolisesti suurimmille kaupunkiseuduille ja sivutoimipaikat suoritustason tehtävineen muualle siihen tapaan kuin nykyistä suljetumman talouden aikana. Globalisaatio haastaa kaikki paikkakunnat samalle lähtöviivalle. Ne voivat kuitenkin ainakin periaatteessa valita oman lajinsa eli erikoistua aloille, joihin niiden voimavarat sopivat parhaiten.

Nämä globalisaatioon ja integraatioon liittyvät muutokset ovat heijastuneet myös aluekehitystä koskeviin tutkimusotteisiin. Aluetaloudellisen muutoksen teorian ovat uudistuneet. Kasautuvan kasvun mekanismeja painotetaan ns. uudessa talousmaantieteessä (new economic geography) entistä enemmän. Kiinnostavaa on myös se, että aluetaloudellisen muutoksen dynamiikka kytketään siinä tiiviisti kansainvälisen talouden muutoksiin, ja siten epäsuorasti globalisaation olosuhteisiin (ks. esim. Eskelinen 2002, Lievonon & Lemola 2004, 25–27).

Aluetaloudet nähdään kauppavirtojen yhdistäminä toiminnallisina kokonaisuuksina globaalissa taloudessa. Niiden erikoistumisen perusteita ei haeta perinteiseen tapaan ensisijaisesti tuotannontekijöiden kuten raaka-aineiden ja ammattityövoiman tarjonnan antamasta suhteellisesta edusta vaan tuotannon mittakaavaetujen ja markkinapotentiaalin vuorovaikutuksesta. Mittakaavaedut ovat merkittäviä monilla tuotannonaloilla ja niistä hyötyvät yritykset pyrkivät sijoittumaan alueille, joiden markkinapotentiaali on suuri. Tämä ruokkii kasvua, sillä alueen markkinapotentiaali kasvaa tietysti sen seurauksena, että mittakaavaetuja hyödyntävät yritykset sijoittuvat sinne. Tästä on seurauksena aluetaloudellisen muutoksen eriytyminen ja kasvukeskusten kehittyminen.

Valtioneuvoston ”Suomi maailmantaloudessa” -raporttia varten ulkomaisilla asiantuntijoilla teetetty analyysi aluekehityksestä perustuu uuden talousmaantieteen teoreettiseen viitekehykseen (Ottaviano & Pinelli 2004). Sen empiiriset tulokset eivät ole aihepiirin vakiintuneen kotimaisen keskustelun valossa sinänsä yllättäviä. Jos erikoistuminen ja markkinoiden saavutettavuus korostuvat sijaintitekijöinä, menestyvät alueet ovat tyypillisesti niitä, joiden työvoiman koulutustaso on korkea, tuotantorakenne ja yritysten strategiat suuntautuvat kasvaville aloille sekä kansainvälinen saavutettavuus on hyvä. Suomessa Helsingin seutu täyttää nämä ehdot parhaiten. Tämä voidaan tulkita myös siten, että jos Suomessa vain yksi alue menestyy globalisaation oloissa, se on mitä todennäköisimmin Helsingin seutu. Kuitenkin globalisaatioon sopeutumisen varsinaisia testiareenoita ovat keskisuuret kaupunkiseudut, sillä kuuden suurimman kaupunkiseudun (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Lahti ja Jyväskylä) osuus Suomen taloudesta on alueellisesta keskittymisestä huolimatta yhteensä vain runsaat puolet. Mikäli vain tämä puolikas pysyy kyydissä, Suomen sopeutumisen menestystarinan jatkuminen on vaakalaudalla.

Kaiken kaikkiaan Suomen sopeutuminen globalisaatioon on kiinnostava erikoistapaus kasautumisetujen ja saavutettavuuden merkitystä korostavan uuden talousmaantieteen kannalta. Kaupunkiseudut ovat pieniä ja monet niistä kaukana toisistaan. Asukastiheys ja yhdyskuntarakenne poikkeavat suuresti EU:n keskiarvoista. Keskeisten markkinoiden saavutettavuus on eurooppalaisessa vertailussa heikko.

Poikkeuksena on vain naapurina sijaitseva Venäjä. Suomi on siis yhdyskuntarakenteeltaan ja sijainniltaan maantieteellinen periferia. Talous- ja yhteiskuntakehityksen suhteen se on ollut kuitenkin kaikkea muuta kuin lajityypillinen periferia.

Tämän ristiriidan aluetaloudellinen selitys lähtee siitä havainnosta, että sijainti ja yhdyskuntarakenne vaikuttavat siihen, mitä kussakin maassa ja kullakin alueella tehdään. Suomi on perinteisesti erikoistunut kansainvälisessä työnjaossa metsäteollisuuden kaltaisiin tuotannonaloihin, joiden kannalta etäisyys markkinoista ei ole ollut ylitsekäymätön ongelma. Tarvittava infrastruktuuri, Itämeren moottoritiestä tiedonsiirtoverkkoihin, on pidetty ajan tasalla yhteydenpidon helpottamiseksi. Lisäksi saavutettavuusongelmiin kehittelystä ratkaisusta ja teknologiasta on ajan myötä muotoutunut kansainvälisesti erittäin kilpailukykyistä taloudellista toimintaa. Jäänmurtaajat ja kännykät ovat oman aikansa eturivin esimerkkejä.

Kaiken kaikkiaan Suomen kokemukset viittaavat siihen, ettei alue- ja yhdyskuntarakenteen merkitystä ole syytä liioitella talous- ja yhteiskuntakehityksen kokemuksilla ja näkymiä arvioitaessa. Tähän on ilmeinen houkutus, koska se on erottuva ja konkreettinen kohde – hyvä vihollinen. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutosta koskeva keskustelu on kirvoittanut madonlukuja siitä, miten hevosvetoiseen aikaan kiinnijämähtänyt Suomi on kerralla virtaviivaistettava.

Arvioita

Suomen alue- ja yhdyskuntarakenteen lähin ja monessa suhteessa perusteltu vertailukohde on Ruotsi. Nämä maat ovat eurooppalaisessa vertailussa samantapaisia, mutta tarkemmin katsottuna on havaittavissa myös selkeitä eroja. Ruotsi on vähemmän sisämaavaltio, pääosa ruotsalaisista asuu suomalaisia etelämpänä ja varsinaista maaseudun haja-asutusta on selvästi vähemmän. Luonnonmaantieteellisten ja historiallisten syiden ohella myös institutionaaliset tekijät ovat olleet tärkeitä näiden kahden maan erojen muotoutumisessa. Ruotsissa suuri kuntauudistus toteutettiin vuosikymmeniä sitten, minkä seurauksena monet palvelurakenteet on luotu alueellisesti ja toiminnallisesti suurempien institutionaalisten kokonaisuuksien puitteissa.

Suomessa on tehty vuosikymmenten mittaan aloitteita alue- ja kuntarakenteen perusteelliseksi uudistamiseksi. Ne eivät ole juuri edenneet – merkittävänä poikkeuksena tästä on vain aluetason hallinnon sopeuttaminen EU-jäsenyyden tuomiin muotospaineisiin 1990-luvulla. Kokemus, joka kattaa myös pääministeri Vanhasen hallituksen kesäkuussa 2006 tekemän sopimuksen kunta- ja palvelurakennemuutuksesta, viittaa vahvasti siihen, että Suomen kuntarakenne vertautuu pikemminkin hidasliikkeiseen infrastruktuuriin kuin yritysorganisaatioihin, joita voidaan järjestellä uusiksi kulloistenkin tarpeiden ja strategisten tuntemusten mukaan. Kuntiin toiminta-areenoina on muotoutunut fyysisiä ja mentaalisia rakenteita, joita on käytännössä vaikea muuttaa poliittisella päätöksellä, vaikka se on tietysti periaatteessa mahdollista koska tahansa. Tätä vaikeutta korostaa se, että päätöksentekijät joutuvat tässä – toisin kuin yritysjärjestelyissä – ottamaan huomioon kansalaisten käsitykset. Globalisaation paineisiin vetoaminen ei ole osoittautunut riittävän vakuuttavaksi

muutostarpeiden perusteluksi.

Eri maiden – alueiden Euroopan – yhdyskuntarakenteet poikkeavat suuresti toisistaan. Lisäksi aluerakenteen ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan perustana olevien yhteisöjen muutokset ovat käytännössä hidasliikkeisiä. Suomessa on omanlaisensa erottuva alue- ja yhdyskuntarakenne, joka on muuntunut joustavasti ajan vaatimuksiin. Sen muutoksen reunaehdoissa on muista EU-maista erottuvia piirteitä. Tärkeimpiä on sijainti Venäjän naapurissa. Tämän merkitys riippuu tulevaisuudessa Venäjän globalisaatiostrategiasta ja sen yhteydessä erityisesti siitä, miten se suhtautuu rajan ylittävien kiinteiden toiminnallisten talous- ym. yhteyksien rakentumiseen.

Jos alueellinen keskittyminen etenee trendiskenaarion suuntaisesti, laajojen maaseutualueiden asukasluku supistuu huomattavasti lähivuosisikymmeninä ja pysyvä asutus häviää useilta alueilta. Tällöin alue- ja yhdyskuntarakenteen muutosten avainkysymyksiä on uuden rakentamisen sijasta useilla alueilla se, miten ihmistoiminnan vetäytyminen tapahtuu ja miten sitä säädelään. Onko esimerkiksi perusteltua hoitaa kulttuurimaisemia tyhjentyvillä alueilla, miten vaikutetaan yhdyskuntarakenteeseen asuttuina säilyvillä alueilla ja käytetäänkö metsävaroja ja -luontoa yhtä intensiivisesti kuin nykyään?

Näitä valintoja voi monimutkaistaa se, että väljä asutusrakenne sekä pohjoinen tila ja luonto ovat globaalisti erottuvia asioita, jotka ovat paitsi useille suomalaisille tärkeitä myös joillekin ulkomaalaisille Suomeen muuttamisen houkuttimia. Kansainvälisen toimintaympäristön avautuminen sekä arvojen ja asumispreferenssien muutokset saattavat kasvattaa tätä kiinnostusta siten, että sillä on merkitystä maaseutualueiden asutusrakenteen kannalta. Tätä kehityssuuntaa tukee se, että tuotannon sijainti ja ihmisten asuminen erkaantuvat entistä enemmän toisistaan liikuvuuden lisääntymisen myötä. Mahdollisuus asua ainakin osa vuodesta kaukana kaikesta saattaa siis osoittautua myös pienten yhteisöjen kilpailutekijäksi, ja samalla haasteeksi sellaisille alue- ja yhdyskuntarakenteen suunnittelun oppirakennelmille, joiden johtava periaate on tiivistää ihmisen toiminta rationaalisesti organisoituihin keskittymiin.

Tulevaisuuden Suomi sijaitsee toimintajärjestelmänä entistä suppeammalla alueella. Globalisaatio liittyy tähän muutokseen, mutta ei sinänsä määrää sen kulkua. Erilaiset globalisaatiostrategiat ovat mahdollisia myös alue- ja yhdyskuntarakennetta ja alueiden kehittämistä koskevissa valinnoissa.

Kirjoittaja toimii määräaikaisena Jean Monnet professorina Joensuun yliopiston maantieteen oppiaineryhmässä ja Karjalan tutkimuslaitoksessa. Hänen keskeiset tutkimusalanansa ovat aluekehitys ja -suunnittelu sekä raja-alueyhteistyö. Hän on ESPON (European Spatial Planning Observation Network; ks. www.espon.eu) -tutkimusohjelman Suomen vastuutahon puheenjohtaja sekä Suomen Akatemian ”Muuttuva Venäjä” -ohjelmaan kuuluvan hankkeen ”Rajan ylittävä vuorovaikutus ja Luoteis-Venäjän uudelleen rakenteistuminen taloudellisena, sosiaalisena ja poliittisena tilana” johtaja.

Lähteet

Dahlman, Carl, J., Jorma Routti & Pekka Ylä-Anttila (2006). Finland as a Knowledge Economy. Elements of Success and Lessons Learned. World Bank Institute. Washington.

Eskelinen, Heikki (2002), "Saavutettavuus ja aluetaloudellinen kehitys" Talous & Yhteiskunta 4/2002, 2–6.

Eskelinen, Heikki & Hirvonen, Timo (toim.) (2005), ESPON etenee. Joensuun yliopiston Karjalan tutkimuslaitoksen raportteja N:o 5/2005. Joensuu.

Kangasharju, Aki (1998), Regional Economic Differences in Finland: Variations in Income Growth and Firm Formation. PTT:n julkaisuja 17. Helsinki.

Kangasharju, Aki & Sari Pekkala (2004). "Increasing Regional Disparities in the 1990s: The Finnish Experience." Regional Studies 38(3), 255–267.

Lievonen, Jorma & Tarmo Lemola (2004), Alueellisen innovaatiopolitiikan haasteita – tutkimustulosten tulkintaa. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2004. Helsinki.

OECD Territorial Reviews (2005). Finland. OECD Publishing. Paris.

Ottaviano, Gianmarco, I.P. & Dino Pinelli (2004), The challenge of globalization for Finland and its regions: The new economic geography perspective. Prime Minister's Office: Publications 24/2004. Helsinki.

Tämä katsaus liittyy kirjoittajansa toimintaan ESPON (European Spatial Planning Observation Network) tutkimusohjelman eri tehtävissä. Sen puitteissa toteutetaan runsaat 30 vertailevaa tutkimushanketta aluesuunnittelun ja aluekehityksen alalta. Niiden kohteena on 29 maata (= EU 25 + Bulgaria, Romania, Norja, Sveitsi).

Ohjelman tuloksista: ks. www.espon.eu, www.espon.fi ja Eskelinen & Hirvonen 2005.

Glokalisaatio – globalisaation ja kestävä kehityksen paikalliset ulottuvuudet

Globalisaatio iskee suoraan paikallistasolle. Lontoolaisen konsulttifirman suositus voi siirtää työpaikkoja Mikkelistä Mumbaihin. Suomalaisen valtionyliopiston ja ylikansallisen yksityisfirman yhteistyössä syntynyt innovaatio voi vaikuttaa osakehintoihin Tokion pörssissä. EU:n tai maailman kauppajärjestön WTO:n palveludirektiivi saattaa määrittää, miten Oulun kaupunki voi järjestää julkisen liikenteensä, tai tullimääräykset, joutuuko kiinalainen pienviljelijä jättämään peltonsa ja muuttamaan miljoonakaupunkiin. Kansainvälisen yrityksen korruptio voi sinetöidä uuden tehtaan sijoituspaikan Shanghaissa. Lainapäätöksen ehdot voivat ratkaista Washingtonissa, hoitaako argentiinalaisen metropolin vesihuollon ranskalainen pörssiyritys vai kaupungin oma liikelaitos.

Osa kaupungeista on nähnyt uuden tilanteen ja aktivoitunut, osa ei. Sekä Australiassa että Yhdysvalloissa sadat kaupungit ovat sitoutuneet Kioton päästötavoitteisiin siitä huolimatta, että maiden hallitukset eivät ole allekirjoittaneet ilmasopimusta. Vaikka valtioneuvosto ei kirjoittaisi riviäkään kansallisesta julkisten hankintojen strategiasta, Helsingin tai pääkaupunkiseudun yhteinen ostotoimi voisi toimia maailmanlaajuisessa kaupunkiverkostossa¹, jossa kehitetään ja ostetaan kestävä kulutuksen ja tuotannon ehdot täyttäviä tuotteita ja palveluita. Näin ei kuitenkaan tehdä.

Rajat niin yksityisen ja julkisen kuin paikallisen ja globaalin välillä hämärtyvät². Missä lopulta tehdään yhteisiä asioitamme kuten terveyttä, elinympäristöä ja muita julkishyödykkeitä koskevat ratkaisevimmat päätökset? Globaali ja paikallinen, yksityinen ja julkinen, politiikan määrittely ja sen toteutus, ja vihreä ja kestävä ovat tätä artikkelia kehystäviä käsittepareja. Pohjimmainen kysymys on, saadaanko kehityksestä kestävää maailmanlaajuisesti. Mitä keinoja kunnilla on käytettävissään?

Koska muu elämänmeno ei ole irrallaan kestävä kehityksen problematiikasta, on tarkasteltava samanaikaisesti useita globalisaation eri ulottuvuuksia. Haluan osoittaa, että kuntien käsissä on nippu avaimia sekä globalisaation hallintaan että

1 ICLEIn hankintaohjelmassa on aktiivisia jäseniä joka puolella maailmaa, mm. Japanissa, www.iclei-europe.org/procurement.

2 Osa tekstistä perustuu kirjoittajan raporttiin Local and Global – The Role of Local Government in a Sustainable World (2004), Helsingin kaupungin tietokeskus.

kestävään kehitykseen, jotka ovat monessa mielessä sama asia. Näitä välineitä ovat esimerkiksi hankintatoimen näkeminen innovaatioalustana, laaja-alainen energiapolitiikka sekä paikallishallinnon yksiköiden verkottaminen. Kyse on myös näkemyksellisen johtajuuden ja osallistavien toimintatapojen yhteensovittamisesta.

Kenen globalisaatio?

Kuluttaja näkee globalisaation jo ruokakaupan kassissa. Ostitko eteläafrikkalaisia vai israelilaisia appelsiineja, purkkikatkarapuja Taiwanilta vai viljeltyä lohda Norjasta, reilun kaupan vai ekobanaaneja Etelä-Amerikasta? Minkä maalaisen firman nimi on kaupungin bussin kyljessä? Mainostetaanko television kansainvälisen formaattiviihdeohjelman katkoilla herkkuja, jotka lisäävät riskiäsi sairastua diabetekseen? Valmis-taako bussipysäkin valotaulusta ilmoitustilaa ostanut ylikansallinen lääkefirma ehkä myös insuliinia diabetekseesi? Mihin kaupunkiin ja maahan maksaa veronsa pörssi-firma, jonka logo on, tai oli vielä viime viikolla sähkö- tai puhelinlaskussasi?

Työn, tuotantoprosessien ja yritysten maapalloistuminen alkoi kauan ennen Kiina-ilmiötä, ehkä silkkitiestä, ristiretkistä tai siirtomaavaltojen noususta. Kenties Oulun tervaporvarit olivat ensimmäisiä suomalaisia globalisaatiovoittajia. Nykyglobalisaation juuria etsitään toisen maailmansodan jälkeisestä teollistumisen vaiheesta. Silloin suuryritykset alkoivat pilkkoa tuotantoprosesseja paloihin, jotka voitiin ulkoistaa pääkonttorin ydintoiminnoista. Tuotannon eri vaiheille etsittiin edullisin toteuttaja, ja yksinkertaisimmat työt siirrettiin teollisuuspaikkakuntien ulkopuolelle maaseudulle tai alemman elintason maihin³. Edelleen suuri osa esimerkiksi Kiinan kasvuihmeestä perustuu tähän pilkotun tuotantoketjun periaatteeseen: maahan tuodaan muualla valmistettuja osia, ja kylistä kaupungeihin muuttanut pienipalkkainen työvoima kokoa ne tuotteiksi, jotka palaavat teollisuusmaiden kuluttajien ostettaviksi. Alhaisen tulotason maissa tehtyä teollisuuden tai maatalouden työtuntia eivät vielä rasita julkisten palveluiden kustannukset: koulutus, terveydenhoito, vanhusten palvelut, päiväkodit, vedenpuhdistus, energiatehokkuus, jätehuolto, tieverkoston ylläpito, julkinen liikenne, tuettu asuntotuotanto, eläkejärjestelmä jne.

Rahoitusalan ja tiedonvälityksen globalisaatio on parissa vuosikymmenessä murtanut alojen vanhat rakenteet. Rahoitusmarkkinoiden asteittainen vapautuminen, mm. suurten valtionyhtiöiden yksityistämisestä syntynyt käteisvarallisuus, sekä sähköisen tiedonvälityksen maailmanvalloitus muuttivat 1980- ja 90-luvuilla investointirahoituksen luonteen täydellisesti. Yksittäisten suurpankkien lainoitus toiminta jäi taustalle, kun sijoittajien ja pörssien kautta kulkevasta rahoituksesta tuli suurin kansainvälinen toimiala⁴. Samalla globalisaation tahtipuikko siirtyi sijoittajien käsiin

3 Organisaatioiden muodonmuutoksia käsittelee W. Richard Scott perusteoksessaan *Organizations: rational, natural, and open systems* (5. painos 2003), Pearson Education Inc., New Jersey.

4 Chicagon yliopiston sosiologian professori Saskia Sassen on tutkinut tätä ilmiötä perusteellisesti mm. 2001 julkaistussa teoksessaan *The global city* (second edition), Princeton University Press.

ja rahoitustoimi tukipalveluineen keskittyi muutamaa ”globaali kaupunkiin”: Lontoon, New Yorkiin, Tokioon, Pariisiin, Frankfurtiin ja Hong Kongiin.

Talouden globalisaatio näkyy arkiympäristössä rakennusten ja julkisen tilan peittymisenä kansainvälisten tuotemainosten ja autojen alle⁵. Viihteen massateollisuuden ote julkisuudesta vahvistuu, vaikka kulttuurin monimuotoisuus ymmärrettäisiinkin vahvuudeksi. Televisiokanavien haastatteluohjelmiin kutsuttavat vieraat esittelevät uutuusfilmejä, levyjä ja menestyskirjoja. Radiomainonta kattaa koko vuorokauden arkena ja pyhänä. Jos kirkon urkuparvelta riippuisi automainos, kirjaston lastenosastolla olisi valaistu makeismainos tai YK:n turvaneuvoston salissa olisi öljyfirman maksettu ilmoitus, asiasta nousisi todennäköisesti melkoinen kalabaliikki. Jos suomalainen kunnallispoliitikko nauttii kolmen tenorin esityksestä rakennusfirman laskuun, kyse ei ole kulttuurista vaan korruptiosta. Mutta jos koulut hankkivat lisärahaa sallimalla asentaa tiloihinsa maailman tunnetuimman liikemerkin juoma-automaatit, sitä pidetään innovatiivisena yrittäjähenkisyytenä. Yhteiskunnan odotetaan kuitenkin hoikistavan ylipainoiset lapset ja maksavan heidän diabeteslääkkeensä.

Politiikan globalisaatio ei tarkoita enää pelkästään YK:n turvaneuvoston istuntoja suljettujen ovien takana. Silti kansainvälisestä politiikasta puhutaan edelleen kuin kyseessä olisi pelkkä kansallisvaltioiden vuoropuhelu. Globaalihallintoa ei nähdä rakenteena, jonka juuret ulottuvat paikallistasolle. Suomen edunvalvonta Brysselissä tuntuu konkreettisemmältä kuin YK tai WTO. Ilman EU:n yhteistä ääntä pienet Euroopan maat olisivatkin sangen yksin globaalikeskusteluissa. EU:n ja sen subsidiariteettiperiaatteen⁶ keskeinen maailmanpoliittinen rooli jää kuitenkin maatalouskeskusteluiden varjoon. ”Globalisaatiovisiomme on ankkuroitunut paikallistasoon,” toteaa kansainvälisen työjärjestö ILO:n raportti⁷. Sen ensimmäinen johtopäätös on, että ”hallintotapaa (governance) on parannettava kaikilla tasoilla: paikallisella, kansallisella, alueellisella ja globaalilla tasolla, jotta päästään oikeudenmukaiseen globalisaatioon”. On uutta ja kestävä kehityksen politiikan kannalta oleellisen tärkeää, että paikallishallinto mainitaan kansainvälisissä keskusteluissa ja sopimusteksteissä tasaveroisena kumppanina valtioiden rinnalla.

Paikallispolitiikan globalisaatio on tosiasia, vaikka vaikuttamisen paikat ja prosessit ovatkin vasta muotoutumassa. Paikallistason tehtäviä ja sen laajuutta yksilön, kansallisvaltion ja globaalitason välimaastossa ei ole ollut sen helpompi käsittää kuin maapalloistumistakaan. Kaiken aikaa syvenevä verkostoajattelu helpottaa kuitenkin

5 Kirjoittaja käsittelee samoja aiheita Arkkitehti-lehden kaupunkisuunnittelunumerossa 2/2006 otsikolla Kaupunkieja kaupan.

6 Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaate on yksi Maastrichtin sopimuksessa 1992 kirjatusta Euroopan Unionin keskeisistä periaatteista. Sen mukaan EU:n toimivalta ulottuu vain asioihin, joissa yksittäiset valtiot eivät katso olevansa riittävän vahvoja toimijoita. Subsidiariteettiperiaatteen mukaan päätöksenteko on delegoitava mahdollisimman ”alhaalle”, lähelle niitä, joita se koskee. (lähde: Wikipedia).

7 The World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004), A Fair Globalization: Creating opportunities for all, International Labor Organization (ILO), Geneva. ”Our vision of globalization is anchored at the local level” (pykälä 293).

hahmottamaan hajallaan olevat paikalliset pisteet koko maailman kattavana kenttänä. Käytetty sanasto ilmentää vielä epävarmuutta; puhutaanko paikallisuudesta, paikallisyhteisöistä, paikallisviranomaisista, paikallishallinnosta, kunnista vai kaupungeista? Koska paikallishallinnon yhteyksillä globaaleihin päätöksentekoprosesseihin ei ole vakiintuneita kanavia, langat kulkevat pääasiassa kansallisvaltioiden ministerien kätten kautta. Paikallistasolla valtuuston puheenjohtaja tai kunnanjohtaja on vielä ”päättävä”, ministeriön eteisessä jo hattu kourassa, mutta monenkeskisten hallitustenvälisten neuvottelujen käytävillä samaa sakkia muun järjestöporukan kanssa. Vain joidenkin suurten metropolien kuten São Paulon tai New Yorkin suorilla vaaleilla valitut pormestarit liikkuvat maailmalla yhdenvertaisina valtiomiesten rinnalla.

Kansalaisyhteiskunnan globalisaatio on tapahtunut nopeasti, kun kansalaisjärjestöt ovat tiivistäneet verkostojaan internetin välityksellä. Niiden kannanotot kohdistuvat maailmanlaajuisiin kestäväen kehityksen esteisiin, kuten esimerkiksi puutteellisiin työoloihin, terveysriskeihin tai sananvapauden rajoituksiin. Globaaleilla areenoilla kansalaisyhteiskunnalle tarjotaan vahtikoiran roolia: on oltava valpas, muttei pidä haukkua liikaa. Paikallistasolla kansalaisyhteiskunta samaistetaan helposti asukasyhdistyksiin ja ympäristöliikkeisiin, jotka koettelevat edustuksellisen demokratian sietokykyä. ”Nehän vastustaa kaikkea” -liikkeille vilautetaan maan käytön suunnitelmia, ja muistutukset kootaan mappeihin, jotka suljetaan. Syntyy mielikuva, etteivät liike-elämä, ammattiyhdistysliike tai puolueet olisikaan osa kansalaisyhteiskuntaa vaan että niillä olisi ykkösrivin paikka virallisten valtarakenteiden sisäpuolella, kun taas muu kansalaisyhteiskunta kuuluisi rakenteiden ulkopuolelle. Kestäväen kehityksen kysymyksiin aidosti paneutuneet kansalaisjärjestöt näyttävät kuitenkin olevan globalisoitumisessaan vähintään yhtä nopealiikkeisiä kuin ylikansalliset yritykset, ja paljon vikkellämpiä kuin valtarakenteet.

Kestäväen kehityksen käsite sisältää jo lähtökohtaisesti globaalin ulottuvuuden. Vuonna 1987 julkaistun Brundtland-raportin otsikko oli Meidän yhteinen tulevaisuutemme⁸. Siinä todetaan, että vain paria vuosikymmentä aikaisemmin olimme nähneet maapallon ensi kertaa kokonaisuutena avaruuslentäjien silmin, ja maailmankuvamme oli muuttunut ratkaisevasti. Tuskin mitään ilmiötä pystyi enää tarkastelemaan vain yhteen paikkaan rajattuna vaan oli ilmeistä, että kaikki vaikuttaa kaikkeen. Ympäristökatastrofit – öljytankkareiden haverit, myrkykylvämat jokiin, ilmastonmuutos, ydinpolttoaineen katoamiset – eivät koskaan olekaan kunnioittaneet maiden tai kaupunkien rajoja. Vahingot eivät kuitenkaan synny itsestään, vaan niiden taustalla on aina ihmisten paikallinen toiminta: yhä useammin edellä kuvatut globalisoituneet tuotantoprosessit ja niiden kuluttamien raaka-aineiden ja energian hankinta. Siksi paikallisuuden äänen on kuuluttava myös globaalitasolla.

8 Our Common Future on ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti, jota nimitetään usein Brundtland-raportiksi komission puheenjohtajan, silloin Norjan pääministerinä toimineen Gro Harlem Brundtlandin mukaan. YK:n pääsihteeri oli asettanut komission vuonna 1983.

Globaalin ja paikallisen kohtalonyhteys

Globalisaation aiheuttamia kuluja maksetaan aina paikallistasolla, oltiin sitten Voikkaalla tai Bhopalissa, mutta globalisaation tuotot jakautuvat epätasaisemmin eri puolille maailmaa. Työpaikkojen katoaminen Suomesta maihin, joissa työpäivä on halvempi ja pidempi, on opittu näkemään yhtenä talouden globalisaation seurauksista. Taustalla oleva tapahtumaketju johtaa usein koti- tai ulkomaiseen pääomasijoittajaan, joka etsii rahoilleen parempaa korkoa. Yhtiön taloudellista tulosta tai osakkeen hintaa nostetaan vähentämällä henkilöstökuluja. Teollisuuspaikkakunnalle jää sekä tyhjiä tiloja, saastuneita maita että tarpeettomaksi käyneen ammattitaidon osaajia. Jos koulutus ja uudet yritykset eivät auta korvaamaan menetettyjä työpaikkoja, perheiden tulotaso romahtaa ja kotitalot on pantava myyntiin. Ilman reilua työtä ja toimeentuloa kehitys ei voi olla taloudellisesti, sosiaalisesti eikä ekologisesti kestävä.

”Kiina-ilmiön” kääntopuoli on ”Nokia-ilmiö”. Firma ei olisi alallaan maailman suurin, ellei se valmistaisi tuotteitaan myös siellä, missä laajimmat markkinat ovat. Ilman Kiinan- ja Intian-tehtaita sillä ei olisi myöskään pääkonttoria ja tutkimuslaitoksia Suomessa eikä se työllistäisi täällä suurta joukkoa yhtiön ulkopuolisia palvelualan ammattilaisia pörsisianalytikoista remonttimiehiin ja ravintolakokkeihin.

Jos ylikansalliset yritykset vievät kehittyviin maihin menessään mukanaan myös teollisuusmaiden parhaat ympäristön- ja työsuojelun käytännöt, firmojen globalisaatio tietysti tukee kestävä kehitystä. Puhutaan yritysten yhteiskuntavastuusta (Corporate Social Responsibility, CSR), jonka muutamat suuryhtiöt ovat liittäneet toimintaansa. Hyväntahtoisin strategioihin ladataan yhtiöiden ulkopuolella kuitenkin perusteettomia odotuksia. UPM:n Voikkaan esimerkki osoittaa, ettei edes kaikkien taiteen sääntöjen mukaan noudatettu yhteiskuntavastuun ohjelma⁹ tarkoita, ettei tuoton maksimointi olisi yksityisen yrityksen ensisijainen tavoite. Muun vastuun kantaa julkinen sektori.

Toisaalta on vaikea kuvitella yhtään kaupunkiakaan, joka asettaisi sijaintipaikkaa kyselevälle suuryritykselle lainsäädännön normeja tai paikallista käytäntöä tiukempia vaatimuksia. Silti kaupungit joutuvat lopulta maksumiehiksi, oltiin sitten Vuosaaressa puhdistamassa merenpohjaa telakan jäljiltä tai Kiinassa kantamassa ihmisille juomavettä joen saastuttua teollisuusmyrkyistä.

Yksityinen ja julkinen palvelutuotanto

Edellä kuvattuja ilmiöitä näkymättömämpi seuraus rahoitusmarkkinoiden globalisaatiosta on paine julkisten peruspalveluiden ulkoistamiseen ja yksityistämiseen.

9 UPM Corporate Responsibility Report 2005. On tuskin sattuma, että kaikki tämän raportin neljä vastuun- ja yhteyshenkilöä ovat naisia. Yhtiön 14-henkisessä johtoryhmässä vain tiedotuksesta ja henkilöstöhallinnosta vastaavat johtajat ovat naisia.

Pääministeri Margaret Thatcherin 1980-luvulla käynnistämää julkisten palveluiden yksityistämistä on jäljitelty kautta maailman. Julkishallinnon organisaatioita on peilattu yrityksiin, joita on lähtökohtaisesti pidetty joustavampina. On ajateltu, että julkinen sektori toimii aina monopolina ja yksityinen sektori kilpailutilanteessa.

Eräät julkisen liikenteen ja vesi- ja energiahuollon ratkaisut ovat kuitenkin osoittaneet, ettei jako ole näin mustavalkoinen. Jo Thatcherin tekemät rautateiden yksityistämispäätökset osoittautuivat ongelmallisiksi. Alkuvuoden 2006 uutisotsikot ovat kertoneet julkisten ja yksityisten energiayhtiöiden taistelusta niin Espoossa¹⁰ kuin eteläisemmässä Euroopassa¹¹. Julkisten tilalle syntyykin yksityisiä monopolia.

Kestävän kehityksen näkökulmasta keskeinen kysymys on, voiko paikallishallinto tehdä strategisia päätöksiä jonkin palvelun tuottamistavasta, jos se on ulkoistettu tai yksityistetty. Melbournen kaupunki on päättänyt siirtyä energiantuotannossa uusiutuviin energialähteisiin. Jos sen energiahuolto olisi ylikansallisen pörssi-yhtiön omistuksessa, pystyisivätkö melbournelaiset kaupunginvaltuutetut tekemään energiantuotantoa koskevia strategisia päätöksiä?

Sijoittajavetoisuus¹² on käsite, joka kiteyttää puheena olevia ilmiöitä. Maailmanlaajuisilla rahoitusmarkkinoilla liikkuu valuuttaa sekä nopean että vakaan kasvun toivossa. Muutama vuosi sitten taloussivujen otsikoissa oli ranskalainen yritys Vivendi. Napoleonin aikoinaan perustama vesihuolto-yritys Compagnie Générale des Eaux (CGE) sai myyvämmän nimen Vivendi Environnement¹³, kun se vietiin pörssiin Pariisissa vuonna 2000 ja New Yorkissa 2001. Konserni kasvoi, investoi amerikkalaiseen viihdeteollisuuteen ja emoyhtiön nimeksi tuli Vivendi Universal. Vivendi Environnement irrotettiin Universalista ja muuttui vuonna 2003 yhtiöksi nimeltä Veolia, joka toimii nykyään noin sadassa maassa. Firmaan kuuluu myös julkisen liikenteen yritys Connex¹⁴, jonka bussit ajavat Suomessakin aina Jalasjärveä myöten.

Vivendin tarina on kuvaava esimerkki. Ylikansalliset palveluyritykset eivät yleensä kasva hakemalla uusia markkinoita ja aloittamalla tyhjästä vaan ostamalla etabloituneita paikallisia yrityksiä. Connex jalkautui Suomeen vuonna 1997 ostamalla ruotsalaisen Linjebuss-yhtiön. Tämä puolestaan oli jo vuonna 1996 hankkinut omistukseensa mm. Westendin Linja Oy:n ja Vantaan Liikenne Oy:n.

Ihmisiällä on kaikkialla samat perustarpeet: vettä, energiaa, ravintoa, terveyttä, liikkuvuutta ja turvallisuutta. Siksi ei ole yllättävää, että osa globaalia kasvua etsivistä yrityksistä on alkanut keskittyä paikallisiin peruspalveluihin. Vesi- ja energiatuotanto ja niitten vaatima infrastruktuuri ovat peruspalveluista tärkeimmät ja vastaavasti niitä tuottavat ylikansalliset yritykset suurimpia. Maailmanpankki, jonka nähtiin

10 Helsingin Sanomat (4.3.2006) ”Kilpailuvirasto jatkaa Fortumin ja Espoon E.ON-kaupan selvittelyä”.

11 Helsingin Sanomat (28.2.2006) ”Italia raivostui Ranskan energiafuusioaikeesta. Myös Ranskan ay-liike vastustaa Suezin ja Gaz de Francen yhtymistä.”

12 Helsingin kauppakorkeakoulun professori Risto Tainion käyttämä käsite (financialization).

13 <http://www.veoliaenvironnement.com/en/group/history/> (12.7.2005).

14 http://www.connex.info/PortalPage_____7295.aspx (12.7.2005).

1990-luvulla tukevan yksityisiä infrastruktuurihankkeita, toteaa niiden olleen hankalia toteuttaa. Pankki onkin aivan viime aikoina päätenyt suosittamaan, että joka tilanteeseen olisi räätälöitävä oma ratkaisunsa.¹⁵ Usein sanotaan, että on osattava tehdä sopimukset oikein. Osataanko?

Yksityiset ja julkiset organisaatiot

Julkisella sektorilla kuuluu nyt ottaa mallia yksityisten yritysten toimintatavoista. Erityisesti Britanniassa uusliberalismi muutti julkisen sektorin luonnetta “manageroinnista” yrittäjyyden suuntaan.¹⁶ Siellä julkisen sektorin budjettikriisi oli 1970-luvun puolivälissä pakottanut menojen leikkauksiin. Kunnat yrittivät saada yksityisiä yrityksiä tuottamaan paikallisia palveluita. Tehokkuuden lisäämiseksi otettiin käyttöön pakollinen hintakilpailuttaminen.

Julkisvalta määriteltiin uudella tavalla, se ei ollut enää ‘ylivaltaa’ vaan ‘toimivaltaa’, mahdollisuutta saavuttaa yhdessä määritettyjä tavoitteita. Ymmärrettiin, ettei hallinnolla ole vallan monopolia mutta sillä on edellytykset koota valtaa yhteen, jos se rakentaa vapaaehtoisuuteen perustuvia yhteenliittymiä ja kumppanuuksia muiden toimijoiden kanssa. Tämän “regiimiteorian” soveltaminen antoi köyhytyneille kunnille uusia selviytymismahdollisuuksia. Samalla oli tietysti hyväksyttävä, että laajemmat talouden voimatekijät tulivat rajaamaan paikallishallinnon toimintaympäristöä. Regiimiteoria lähtee olettamuksesta, että monet ihmisten toimintaan ratkaisevasti vaikuttavat päätökset tehdään hallinnon ulkopuolella, markkinatalouden ehdoilla toimivissa firmoissa.

Thatcherin hallituksen käyttämiä kumppanuushankkeiden (Public-Private Partnerships, PPPs) ja tuotantolaitosten yksityistämisen malleja sovellettiin 1980-luvun jälkeen laajasti teollisuusmaissa. Eurooppalaiset kävivät mielellään tutustumassa myös Uuden Seelannin hyviin käytäntöihin, joita aurinkoiset rannat taisivat vielä tehostaa. Yksityistämisessä Venäjä ja Japani ovat seuranneet perässä. Parhaillaan monet Etelä-Amerikan, Afrikan ja Aasian hallitukset pohtivat samoja kysymyksiä. Maailmanpankin asettamat, yksityistämistä suosivat lainaehdot ovat ohjanneet niitten päätöksiä enemmän kuin muilta rahoittajilta velkansa ottavia teollisuusmaita.

Nyt meilläkin puhutaan palvelutuotannon tehostamisesta, ulkoistamisesta ja yksityistämisestä. Vaikkei sitä aina sanota ääneen, oletetaan, että julkiset ja yksityiset organisaatiot ovat periaatteessa samanlaisia, mutta julkiset tehottomia ja yksityiset tehokkaita. Peruspalveluita tuottavia, poliittisia tavoitteita toteuttavia kuntaorganisaatioita pitäisi siis verrata suoraan yksityisiin yrityksiin ja niiden prosesseihin.

Julkiset ja yksityiset, paikalliset ja globaalit organisaatiot eivät kuitenkaan ole samanlaisia, koska ne eivät voi toimia samoilla pelisäännöillä. Globalisaatio on

15 The World Bank (2005) Infrastructure development: The roles of the public and private sectors. World Bank Group’s approach to supporting investments in infrastructure.

16 Brittihistorioitsija Nigel Taylor kuvaa tätä uutta hallintateoriaa (regime theory) teoksessaan Urban Planning Theory since 1945, London: Sage (1998).

muokannut yrityksiä eri tavalla kuin kuntia. Suomalainen kaupunki ei voi ulkoistaa peruskoulujaan Intiaan, vaikka opetuksen taso voitaisiin varmasti taata. Kainuulainen kunta ei voi päättää, että se lopetetaan taloudellisesti kannattamattomana, kuntalaiset siirretään muualle ja kunta myydään Hong Kongin pörssissä eniten tarjoavalle. Kunta on sidottu paikkaan ja demokraattisiin päätöksentekoprosesseihin, ja asukkailla on tasa-arvoinen oikeus kunnan tuotteisiin: julkisiin peruspalveluihin. Kuntalainen ei ole osakkeenomistaja ja kuluttaja vaan kansalainen ja käyttäjä.

On kiistatonta, että julkisella sektorilla on paljon opittavaa erityisesti kansainvälisten suuryritysten tavasta organisoida tietoa, tuotantoa ja työtä. Pitää kuitenkin todeta, että yksityissektori tuntee julkishallinnon tavoitteita ja prosesseja vielä huommin kuin mitä demokratia tietää firmojen menettelytavoista¹⁷. Toisten toimintamallit on tunnettava ennen kuin lainataan työvälineitä.

paikallinen	kotitalo lähipesula	ikkunani alla oleva bussipysäkki, jossa on yhdysvaltalainen lääkemainos
	ulko-oven eteen pysäköity korealainen auto	Mikkelin tori
	Vantaan Sanomat	Kaupungin tiedotuslehti
	Helsingin Sanomat	Oulun kaupunki
	Shellin bensa-asema lähikorttelissa HSBC, "sinun paikallispankkisi"	
globaali	The New York Times The International Herald Tribune	Suomen hallitus
	Shell Pfizer General Motors HongKong Shanghai Bank HSBC CNN	Maailmanpankki Yhdistyneet kansakunnat BBC World
	yksityinen	julkinen

Kuvio 1. Globaalin ja paikallisen sekä yksityisen ja julkisen kohtauspintoja.

¹⁷ Kirjoittaja on 2005 analysoinut kansainvälisiä organisaatioteoreettisia artikkeleita julkaisemattomassa tutkielmassaan "Public and Private, Local and Global: Different Organizational Species – Same Organizational Theory?".

Verkostoituminen on tämän ajan organisaatiomalli, joka kuntien kannattaisi hallita nykyistä tehokkaammin. Kunta- ja palvelurakenteen uudistushanke on hyvä kehys, jonka puitteissa eri toimialat voisivat hakeutua yhteistyöhön yli kunta- ja sektorirajojen. Verkostoja on jo rakennettu sairaalapuolella. Kirjastot ovat näyttäneet mallia. Nyt on verkotettava kunnallisia energialaitoksia, vesilaitoksia, satamia ja liikennelaitoksia niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. On oivallettava hankintatoimen strategiset mahdollisuudet ja rakennettava pooleja, jotka kehittävät tuotekriteereitä ja palvelumalleja. Jos pääkaupunkiseudun kuntien energialaitokset olisivat aikoinaan verkottuneet keskenään ja sitten laajemmin, olisi markkinoille saatu uusi kilpailukykyinen toimija ja osaja, joka voisi kehittää palveluita paikallisten etujen mukaisesti. Esimerkiksi saksalainen Heidelbergin kaupunki on pannut liikkeelle mannereurooppalaisten kaupunkien energialaitosten verkoston.

Vihreä vai ruskea, ohjelma vai tahto?

Edellä on pohdittu globalisaation ja paikallisuuden eri ulottuvuuksia talouden ja yksityisten ja julkisten organisaatioiden näkökulmasta. Kestävä kehitys on näyttänyt tarinan sivujuonteelta. Siirretään tarkastelukulmaa kestävän kehityksen ajattelumaailmaan ja sen toteuttamiseen.

Tukholma, Rio de Janeiro, Vancouver, Nairobi, Istanbul, Kioto, Montreal, Basel, Bonn, Johannesburg – ei maiden vaan kaupunkien nimet kertovat kestävän kehityksen historiaa. Käsite on tarkentunut reilun kolmen vuosikymmenen aikana, kun kestävä kehitys on koonnut yhteen niin valtionpäämiehiä, diplomaatteja, tutkijoita, kaupunginjohtajia kuin kansalaisaktivisteja kautta maailman. Kaupunkien nimissä kiteytyy todellisuus, jossa globalisaatio ja paikallisuus lukittuvat toisiinsa. Ei ole mitään maailmanlaajuista ilman, että sillä olisi juuret jossakin paikassa, ei mitään paikallista ilman että sillä olisi kosketuspintoja lukemattomiin muihin paikkoihin.

Kestävän kehityksen alku ajoitetaan usein vuoteen 1972, kun Tukholmassa perustettiin YK:n ympäristöjärjestö United Nations Environment Programme (UNEP), jonka päämaja on nykyään Nairobissa Keniassa. Kestävän kehityksen ajattelun tausta onkin epäilemättä luonnonympäristön suojelussa, mutta jo Riassa 1992 pidetyn huippukokouksen otsikko oli Ympäristö- ja kehityskonferenssi¹⁸. Erityisesti kehitysmaissa oli ehtinyt muodostua poliittinen tulkinta, että ”vihreät” ympäristöasiat olivat rikkaan pohjoisen yllisyyttä, kun taas köyhän etelän oli ensin kehitettävä teollisuuttaan ennen kuin sillä olisi varaa pohtia ympäristön tilaa. Kehitysmaat vaativat taloudellista tukea ja teknologiaa ja panivat etusijalle ”ruskean agendan”, köyhyyden ja slummien poistamisen, jota ajamaan oli perustettu YK:n asuinyhdyskuntajärjestö UN-Habitat.

Tämä kaksijakoinen käsitys kehityksestä talouskasvuna ja ympäristönäkökulmasta kehityksen jarruna on yhä pelottavan yleinen myös Suomessa. Molemmat

18 United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)

perspektiivit sulkevat pois kolmannen: kansalaisen ja työntekijän oikeuksineen ja velvollisuuksineen. Vastakkainasettelu jatkuu kunnes ymmärretään, että köyhyys on juomakelvotonta vettä, saastuttavaa energiaa, työtä ilman ihmisarvoa ja kohtuullista ansiota, ja puuttuvaa terveydenhoitoa, koulutusta ja julkista liikennettä. Rio+10 seurantakokous Johannesburgissa 2002 oli teemaltaan entistä selkeämpi, Kestävän kehityksen huippukokous¹⁹. Eteläafrikkalaiset isännät tiivistivät otsikon sanoihin ihmiset, maapallo, hyvinvointi²⁰ korvaamaan aiemmin käytetyt ympäristö-, sosiaaliset ja talousnäkökulmat.

Rion konferenssin loppuasiakirjan nimi oli Agenda 21, kestävän kehityksen toimintaohjelma 21. vuosisadalle. Se sisälsi myös paikallishallinnolle omistetun kappaleen²¹, jonka johdanto on kirjoitettu näin: *”Koska niin monilla Agenda 21:n käsittelemillä ongelmilla ja ratkaisuilla on juurensa paikallisessa toiminnassa, paikallishallinnon osallistuminen ja keskinäinen yhteistyö ovat toimintaohjelman tavoitteiden toteuttamisen kannalta ratkaisevia. Paikallishallinto rakentaa ja ylläpitää talouden, yhteiskunnan ja ympäristön toiminnan vaatimia infrastruktuureja, valvoo suunnittelu- prosesseja, laatii paikallisia ympäristöohjelmia ja säännöksiä, sekä avustaa kansallisen ja alueellisen ympäristöpolitiikan toimeenpanossa. Ihmistä lähinnä olevana hallinnon tasona kunnilla ja kaupungeilla on keskeinen tehtävä kestävän kehityksen edistämässä kouluttamalla kansalaisia, ottamalla heidät mukaan ja vastaamalla heidän odotuksiinsa.”* (epävirallinen suomennos)

Rion asiakirja sisälsi idean Paikallisagenda 21 -ohjelmasta (local Agenda 21). Sen puitteissa pohdittiin sadoissa Suomenkin kunnissa asukkaiden kanssa, mitkä ovat paikkakunnan keskeisimmät kysymykset ja laadittiin toimintaohjelmia niiden ratkaisemiseksi. Oleellinen elementti kuitenkin unohtui monilta: ohjelmalla pitää olla mitattavat tavoitteet, realistinen toteutusaikataulu ja raportointivelvollisuus, ja se pitää hyväksyä valtuustossa. Tarvitaan selkeä poliittinen näkemys ja tahto. Ympäristötoimen virkamiesten hyvää tarkoittavat paperit eivät riitä. Toinen heikkous on ollut, että ”kansalaisosallistuminen” on rajoittunut ympäristö- ja asukasaktivisteihin. Mukana ei ole ollut kaikkia toimijoita, jotka joko edistävät tai jarruttavat kehitystä: kauppa, teollisuus, kirkot, liikennöitsijät, kiinteistökehittäjät, rakennusliikkeet jne.

19 World Summit on Sustainable Development (WSSD)

20 People, Planet, Prosperity

21 Agenda 21, Chapter 28: ”Because so many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities, the participation and cooperation of local authorities will be a determining factor in fulfilling its objectives. Local Authorities construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and regulations, and assist in implementing national and subnational environmental policies. As the level of governance closest to the people, they play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development.” Ks. <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>

Kehitys vai ympäristö?

Banaani valaiskoon tässä pelkän ympäristönäkökulman riittämättömyyttä: syödäänkö tänään luomubanaaneja, huomenna tarjousbanaaneja ja sunnuntaisin reilun kaupan banaaneja? Kestävä kehitys oli ”yksinkertaisempaa” niin kauan kun kuviteltiin, että selvitään pelkällä ympäristönäkökulmalla – kirkkaat järvet, iloiset hylkeet ja parrakkaat puut. Mutta puhtaan juomaveden puute ja viimeistään energiakysymykset ovat tuoneet mukaan maailmankaupan ja ihmisen näkökulmat ja tehneet kestävästä kehityksestä raskaan sarjan kansainvälistä politiikkaa.

”Nehän on niitä ympäristöasioita, vai?” Kestävän kehityksen marginalisoiminen ”ympäristöasiaksi” ja ”ei-meidän-naapuriin” -liikkeiksi on palvellut ristiriitaisia tarkoitusperiä. Esimerkiksi Vuosaaren satamanhankkeen viivästymistä on esitelty todisteena siitä, millaista harmia valitusoikeus aiheuttaa kaavoitus- ja rakentamisprosesseille ja mitä vahinkoa ”ympäristöliikkeet” voivat saada aikaan. Jako ”vihreään” ja ”ruskeaan” elää: sataman rakentamista on pidetty vain mittavana liikenneteknisenä investointina ja tonttipoliittisena toimenpiteenä, joka on toteutettava ”tehokkaasti” kaupungin ulkopuolella. ”Ympäristöpolitiikka” ei tämän ajattelun mukaan kuulu satamatoiminnan kehittämiseen eikä kiinteistönjalostukseen, eikä satama kaupungin elinkeinopoliittiseen ekosysteemiin. Helsingin Myllypuron myrkkymaiden puhdistuksesta ja Vuosaaren telakan tbt-jäämien ruoppauksesta aiheutuneet kustannukset herättivät ehkä joitakin epäilijöitä ymmärtämään kestävästä kehityksestä pirunmyrkyä, jossa talous- ja terveystieteitä ei voi irrottaa toisistaan.

Väärinkäsitysten välttämiseksi on pakko todeta, että tämän kirjoittaja puolustaa henkeen ja vereen satamatoimintaa pääkaupunkiseudulla. Konttiliikennettä on järkevää siirtää pois Helsingin keskustasta, jäljelle jäävät auto- ja rekkalaivatkin pitäisi keskittää Sompasaareen. Voi myös arvailla, perustuivatko kaikki Vuosaaren valitukset aitoon huoleen tulevan sataman ympäristövaikutuksista. Mutta suunnitteluprosessin ongelmien vähättelyllä (”kiusantekovalitukset”) ja naurettavaksi tekemisellä (”linnut”) on huomio siirtynyt pois hankalammista kysymyksistä. On hyvä muistaa, että esimerkiksi Barcelonassa on satamaa laajennettaessa käyty aivan samoja lintukeskusteluja.

Biodiversiteettiä koskeva julkinen debatti on joko tahallaan tai pelkästä tietämättömyydestä ajautunut sivuraiteille. On syntynyt mielikuva, että luonnon monimuotoisuudessa on kyse susien ja liito-oravien lukumääristä. Kun Euroopan parlamentissa muutama vuosi sitten pohdittiin geneettisesti muunneltujen gmo-viljelykasvien sallimista Euroopassa, suomalaista meppiä haastateltiin radiossa. Hän kertoi tullessa vakuuttuneeksi, ettei ihmisten terveydelle ole vaaraa ja sai gmo-vastustuksen kuulostamaan ”tunteisiin perustuvalta” pelolta. Kertaakaan ei viitattu mm. intialaisen fyysikon Vandana Shivan²² kuvaamaan perusongelmaan: gmo-viljely

22 Helsingin Sanomat (20.3.2006), ”Muunnellut siemenet tuovat kuolemaa luonnolle ja ihmisille.” Vandana Shiva kuvaa Vieraskynä-artikkelissa esimerkiksi, miten niin sanotun terminaattoriteknologian avulla geenimuunnellut kasvit saadaan tuottamaan ”steriilejä” siemeniä, eli ne eivät lisäänty.

keskittää elintarviketuotannon ylikansallisten monopoliyritysten käsiin. Maataloustuotannon globalisaatio tarkoittaa Kiinan ja Intian sadoille miljoonille pienviljelijöille, että heidän tilansa muuttuvat elinkelvottomiksi ja he joutuvat muuttamaan hätäisesti rakennettaviin miljoonakaupunkeihin. Näin gmo-siemenviljan sivutuotteena kasvaa työvoimaa Kaukoidän liukuhihnojen ääreen.

”Kestävän kehityksen käsite on epäselvä ja ristiriitainen.” Tätä sinänsä oikeaa toteamusta käytetään usein väistötekniikkana. ”Me on jo tehty kaikki mitä voidaan, katso meidän ympäristöesitteestä.” Halutaan sanoa, että jätteiden lajittelu ja kopio-paperin valinta ovat järjestyksessä ja se saa riittää. Keskeisten toimintaprosessien, tulevaisuusstrategioiden ja vaikkapa kuljetusten ja ostotoimen läpivalaisu halutaan jättää tekemättä. Ei ajatella, että kestävän kehityksen näkökulma toisi innovaatioita ja tehokkuutta.

Rakentamisessa yritettiin pitkään selvittää näköisvihreydellä: puulaudoitus ja aurinkopaneelin palanen. Rakennusmateriaalit kävivät imagotaistelua, mikä olisi ”ekologis”, kunnes selvisi, ettei yksikään selviäisi voittajana. Kestävän rakentamisen avainkysymykseksi on noussut energian tarve: sekä sen määrä (säästö- ja talteenotto-mahdollisuudet) että tuotantotapa (polttoaineen turvallisuus ja uusiutuvuus, myös paikallisuus). Tärkein päätös ei koske rakennusta vaan sen sijaintia: paljonko ja millaista energiaa sen synnyttämä liikenne päivittäin syö, sillä liikkuminen kuluttaa keskimäärin yhtä paljon energiaa kuin itse rakennus. Myös rakentamisessa kestävyysproblematiikka sisältää terveyden, työturvallisuuden ja työllisyyden kysymykset ja tasa-arvon monet ulottuvuudet. Asukkaan käyttötottumukset ovat yhtä tärkeitä kuin teknologia.

Rakentamisessakin kestävän kehityksen tarkasteluun on pantava koko prosessi, ei vain lopputulosta. Talon kestävyys määrittyy paitsi sijainnin valinnassa, pitkälti jo hankesuunnitelmassa asetetuissa tavoitteissa. Kaavoituksen ja tontinluovutusehtojen on annettava suuntaa. Ei pidä luottaa, että uusi tekniikka ratkaisee kaiken vaan on hyödynnettävä myös perimätietoa. Suomessa aurinko paistaa yhä etelästä eikä pohjoisesta, vesi valuu alas, lämpö nousee ylös, tuuli puhalttaa, vesi jäätyy, melu häiritsee jne. Rakennusaineiden ekologista jalanjälkeä²³ rasittavat mm. raaka-aineiden hankinta, valmistusprosessi, kuljetukset, kuivatusenergia, pintakäsittelyjen päästöt ja hukkamateriaalin määrä. Tiedetään, että rakennuksen energiankulutuksesta suurin osa palaa käytön ja kunnossapidon aikana. Siksi lämmityksen ja jäähdytyksen energiatehokkuus ja järjestelmien kunnossapito ratkaisevat. Eri puolilla maailmaa asetetaan nyt tavoitteeksi 0-nettoenergiarakentaminen; talo tuottaa itse sen minkä kuluttaa.

Millainen voisi olla yritysten yhteiskuntavastuuta toteuttava työpaikkarakennus? Kuvitellaan metroaseman lähistölle kortteli, joka tuottaa tarvitsemansa energian itse. Sisäpihan päiväkotit ja kellarin kuntosali ovat myös lähiympäristön asuk-

23 Alun perin Kanadassa kehitettyä ekologisen jalanjäljen käsitettä ja laskentamenetelmää on väitöskirjassaan soveltanut Suomen oloihin Kuntaliiton ympäristöpäällikkö, FT Maija Hakanen.

kaiden käytettävissä. Ruokalassa käy eläkeläisiä iltapäivisin. Talonmies toimittaa paikallisuutiset ja ilmoitukset langattoman alueverkon sivuille. Kaikki ei ole uutta vaan vanha kulmatalo on säilytetty ja korjattu. Talot kestävät ja joustavat, vaikka yritysten nimet ovenpielissä vaihtuvat, onhan globaalitalouden yrityksistä tullut nomadeja. Kestävä rakentaminen ei näy ulos, se ei tarvitse uusia muotoja vaan uutta sisältöä.²⁴

Autoistuminen on hankala kysymys. Ehkä kesällä järvimaisemaan sulkeutuva suomalainen voi hetken ajatella elävänsä riippumattomuuden utopiassa, kaukana kavalasta globalisaatiosta. Mutta jo autokyyti mökille polttaa fossiilista raaka-ainetta, jonka päästöt vahingoittavat ilmakehää ja likaavat hengitysilmaa puhumattakaan taloudellisista, poliittisista ja sotilaallisista uhkista, joita energiavarmuuteen liittyvät. Autoteollisuus on ollut Yhdysvaltain ja Saksan jälkeen monien muidenkin maiden teollisen kehityksen veturi. Nyt Kiinan, Korean ja Japanin automerkit ovat horjuttamassa USA:n talouden perinteistä tukipilaria. Siksi yksityisautoilu kaikkine taustatekijöineen on hankalimpia kestävän kehityksen kysymyksiä. Usein kuulee sanottavan, että uusi teknologia ratkaisee ongelmat muuttamalla autojen polttoaineen niin, ettei siitä enää aiheudu haittoja. Valitettavasti problematiikka ei ratkea tähän. Autoilun vaatima infrastruktuuri (kadut, moottoritiet, pysäköintitilat, meluaidat, käytettyjen autojen ja renkaiden käsittely ongelmajätteenä) ja yksityisautoiluun liittyvät sosiaaliset vaikutukset (liikennekuolemat, kaupunkirakenteen hajoaminen ja ghettoutuminen, autoteollisuus poliittisena piilovaikuttajana, imagomainonta vauhtiautoilun yhteydessä, vain joitakin mainitakseni) osoittavat, ettei kyse ole vain bensiniistä.

Ulkoistaminen on kiintoisa näkökulma. Kuvitellaanpa, että runsaasti fossiilista energiaa kuluttava metsäteollisuuden tuotantoprosessi siirrettäisiin suomalaiselta paikkakunnalta Brasiliaan, jolla on omaa öljyä, omaa puuraaka-ainetta ja halpaa työvoimaa. Suomen maakohtaiset hiilidioksidipäästöt voisivat sillä erää madaltua, mutta globaali vaikutus ei tietenkään muuttuisi miksiäkään. Kuvitteellisen esimerkin paikallisetkin sosiaaliset ja taloudelliset seuraukset olisivat kielteisiä, ellei kotimaassa synny korvaavaa tuotantoa ja uutta työtä. Kehitys ei voi olla koskaan paikallisesti kestävä toisten kustannuksella jossakin muualla. Eivät brasilialaisetkaan olisi globalisaatiovoittajia, jos tehtaiden työvoima tulisi kaadettujen sademetsien alta kaupunkien slummeihin ajetuista pienviljelijöistä eikä käytettäisi energiatehokkainta ja puhtainta teknologiaa.

Hankintapolitiikka innovaatioalustaksi

Mitä on kestävä elinkeinopolitiikka? Mitä kunnat voivat tehdä toteuttaakseen kestävä kehitystä, kun ensin energiapolitiikka, tontinluovutusehdot, maankäytön ja

24 Kappale sisältyy kolumniin, jossa kirjoittaja arvioi EVAn yritysarkkitehtuuria käsitellyttä raporttia. Helsingin Sanomat (4.9.2005) ”Yritysarkkitehtuurin ei tarvita uutta muotoa vaan sisältöä.”

liikenteen suunnittelu, rakentamishojeet ja asumissektori on pantu kuntoon? Kuntauudistus palvelee kestävästä kehitystä, jos se luo 'kovalle sektorille' entistä toimintakykyisempiä yksiköjä, myös hankintatoimeen. Paitsi yhdistymällä, uusia toimijoita syntyy pienten verkottuessa keskenään.

Kunnat ovat melkoisia shoppareita. Ajatelkaa, mitä kaikkea ne ostavat sadoilla miljoonilla euroilla: ruokaa kouluihin ja sairaaloihin, paloautoja, lämpöä, kylmää, valoa, vettä, tietokoneita, puun taimia, kahvia, työhaalareita, juristipalveluita, kuljetuksia, siivousta, remontteja, taloja, konsultteja, paperilehtiöitä... EU:n mitassa julkiset hankinnat ovat 16 prosenttia bruttokansantuotteesta, noin joka kuudes euro menee yhteiseen kulutukseen.

Jos kunta tahtoo, se voi kilpailuttaessaan EU:n hankintadirektiivin mukaan arvioida paitsi hintaa myös laatua, toimivuutta ja ympäristövaikutuksia. Se voi siis esimerkiksi päättää hankkivansa vain uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä tai 0-energiataloja ja tukea samalla uuden teknologian kehittämistä ja kaupallistamista. Strategista investointipolitiikkaa voi olla myös ratkaisujen hakemien asukkaiden arkiongelmien, sosiaalisten innovaatioiden kehittäminen. Niilläkin on globaalit markkinat ja niissäkin tarvitaan tietotekniikkaa, joka vielä toistaiseksi näyttää hohdokkaammalta kuin energia.

Monesti väitetään, ettei EU:n kilpailulainsäädäntö salli sitä tai tätä. Kuitenkin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen²⁵ mukaan Helsingin kaupungilla oli oikeus valita bussiliikennettä koskevassa tarjouskilpailussa halvimman tarjoajan sijasta liikkeenharjoittaja, jonka bussit saastuttivat ja melusivat halvimman tarjouksen busseja vähemmän. Ratkaisuaan tuomioistuin perusteli mm. EU:n perustamissopimuksen ympäristönsuojeluartiklalla. Tarjouspyynnössä määritelty valintakriteeri ei estänyt ketään bussivalmistajaa kehittämästä sopivaa ratkaisua. Näin oli tehty jo aikaisemmin Brasiliassa Curitibaassa, jossa haluttiin kehittää bussimetro ja etsittiin sopivaa autokalustoa. Volvo kehitti tilaajan toiveiden mukaisen auton ja perusti sitä varten hyvin menestyvän tehtaan Brasiliaan. Nyt sama ratkaisu on kopioitu mm. Caracaasiin Venezuelassa.

Julkinen hankintapolitiikka on vahva väline, joka joko toteuttaa kestävästä kehitystä tai jarruttaa sitä. Valitettavasti monien kaupunkien ostotoiminta koskevat korulauseet jäävät kansioihin, kun hankintoja pidetään pelkkänä asioiden hoitona eikä strategisena toimialana. Esimerkiksi Japani on asettanut päämääräksi, että maassa tuotetaan energiakulutuksen suhteen maailman parhaat laitteet. Tavoitteen tukemiseksi määritellään julkisissa hankinnoissa energiatehokkuuden minimitaso kulloinkin markkinoilla olevan parhaan tuotteen mukaan.²⁶

25 Syksyllä 2002 tehtyä päätöstä ja sen vaikutuksia on käsitelty mm. SAK:n nettisivulla http://www.sak.fi/ajankohtaista_arkisto_2002.shtml/10?2533

26 "Japan's Top-Runner programme aims to develop the world's best energy-efficient appliances. The programme sets energy standards for each type of product equal to, or more stringent than, the level of the best available technologies on the market." Japanin esimerkki oli esillä Berliinissä 13.–14.12.2005 pidetyn Sustainable Energy Consumption -konferenssin taustapaperissa ja työryhmäkeskusteluissa. Konferenssin järjestivät Saksan hallitus, EU ja UNEP.

Julkisesta hankintapolitiikasta voitaisiin Suomenkin kunnissa tehdä kehitysalusta, ”Living Lab”²⁷, jossa tuotteita ja palveluita kehitetään. Sosiaaliset ja teknologiatuotteet tapahtuisivat teollisuuden ja julkishallinnon kumppanuushankkeina. Tarvittaville tuotteille ja palveluille määritettäisiin paitsi toiminnalliset myös teknisiä kriteereitä, esimerkiksi energiankulutuksen enimmäistaso tai uusiutuvien energiamuotojen osuuden minimitaso. Julkisella sektorilla on mahdollista tehdä pitkän tähtäyksen suunnitelmia, antaa tilaa tutkimus- ja kehittämistyölle ja odottaa optimaalista tulosta aivan eri lailla kuin yksityissektorilla, jonka on näytettävä osakkeenomistajilleen arvonnousua neljännesvuosittain. Samalla myös julkisen sektorin hankintatoimi voi tukea Lissabonin strategian toteuttamista: Euroopan – ja Suomen – nostamista huippuosaamisen ja tuotantoprosessien tehokkuuden kärkeen.²⁸

Kun julkisen tahdon – politiikan ja lainsäädännön – toteutus siirtyy yhä useammin yksityiselle sektorille, politiikan pienellä kirjoitettu teksti joutuu kovalle koetukselle: miten kestävyys voidaan taata kilpailutusmenettelyissä? Miten kestävyuden kriteerit määritellään, kun palvelu ulkoistetaan? Sama ongelma on jo tuotesertifikaatteja haluavilla yrityksillä, jotka joutuvat selvittämään laajan alihankkijaketjun toimintatapoja ja työntekijöiden olosuhteita. Ehkä olemme pian tilanteessa, jossa lenkkitossua ostaessa voimme asettaa kovempia toiminnallisia, sosiaalisia ja taloudellisia vaatimuksia kuin hankkiessamme julkista liikennettä, metrovau-
nuja, lämmitysenergiaa, kunnallista asuntotuotantoa tai erikoissairaanhoitoa.

Vesi- ja energiahuoltoa ja julkista liikennettä, myös tietoliikennettä, sekä niitten vaatimaa infrastruktuuria ei Suomessa mielletä peruspalveluiksi. Kestävän kehityksen toteuttamisen kannalta on oleellista, onko niitä koskeva päätöksenteko osa avointa demokraattista prosessia vai tehdäänkö ratkaisut ylikansallisten yritysten kabinetissa jollakin toisella mantereella. Espoon kaupungin ja E.ON-yhtiön keskustelunavaus oli oireellinen. Todennäköisesti muutkin kunnat kokeilevat vastaavia ratkaisuja. Mutta onko kansainvälisen pörssi-yhtiön omassa intressissä opastaa energiansäästöön, investoida lämmön ja kylmän yhteistuotantoon, kehittää uusia ratkaisuja esimerkiksi tietoverkon liittämiseksi sähköverkkoon, tai tehdä uusiutuvien polttoaineiden käytön vaatimia alkuinvestointeja kuten Melbournessa ja San Franciscossa?

27 LivingLab -käsitettä on käytetty asuinympäristön kehittämishankkeista puhuttaessa. Kyse on kuitenkin ”elävän elämän tutkimuslaboratoriosta” steriilin tutkimusympäristön sijaan, arkiympäristöstä, jossa julkiset ja yksityiset toimijat kehittävät yhdessä käyttäjälähtöisiä ratkaisuja niin tuotteisiin kuin palveluihin.

28 Suomen EU-puheenjohtajuuteen liittyen julkistettiin 2.10.2006 eurooppalainen Living Lab -verkosto tukemaan Euroopan innovaatiojärjestelmää, http://www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi/ajankohtaista/news/en_GB/148782/

Päätöksentekojärjestelmät ja osallistuminen, visiot ja johtajuus

Monet kansainväliset esimerkit osoittavat, että kun paikallisella poliittisella johdolla on näkemys tulevaisuudesta, visio joka osataan välittää kaupunkilaisille ja virkamiehille, alkaa tapahtua. ”Kaupunginjohtajat kautta Pohjois-Amerikan tekevät sen nyt selväksi: emme jää odottamaan liittovaltion hallituksen toimia kasvihuonekaasujen synnyn estämiseksi. Astumme esiin ja osoitamme johtajuutta paikallistasolla, kaupunki toisensa jälkeen.”²⁹ Näin sanoi Seattlen kaupunginjohtaja Greg Nickels Washingtonissa kesällä 2005.

Ehkä kaikki muutokset edellyttävät vahvaa johtajuutta, mutta ainakaan kehityksen suunta ei muutu kestäväksi ilman sitä. Suomen presidentinvaalikeskusteluissa on puhuttu ristiriidasta valtiosäännöllä vallasta riisutun hallitsijan ja kansalaisten Kekkos-odotusten välillä. Ehkä ristiriita ei ole niin mahdoton kuin miltä se vaikuttaa. Tämän ajan vahva johtajuus ei ole yksinvaltiutta vaan sitä tasapainottavat vuoropuhelu, valtaistaminen ja osallistuminen.

Osallistuminen ei ole ”ruohonjuuritason” kysymys, jota voi pitää pelkkänä demokratian muotioikkuna. Osallistumisen menetelmiä on kehitettävä ja opittava teollisuuden tuotekehitysprosesseista. Eivät uusia kännyköitä tai tietokoneohjelmia enää tee insinöörit laboratorioissaan vaan mukana on suuri joukko erilaisia ammatilaisia ja amatöörejä, mahdollisia käyttäjiä ja soveltajia. Myös osallistumisen ylähuone – liike-elämä ja sen etujärjestöt, ammattiyhdistysliike ja puolueet – on tavalla tai toisella tuotava avoimille keskustelufoorumeille muiden kanssa. Suuri osa julkisesta keskustelusta on ”hyväosaisten kapinaa”, jota käydään liian myöhäisessä vaiheessa. Puheenaiheeksi nousevat sivuseikat ja yksityiskohdat, mikä helpottaa taustanaruja vetävien pelurien toimintaa. Sinänsä oikeaa demokratian ihannetta toteuttavasta kansalaisosallistumisesta tulee isommat kysymykset alleen peittävä savuverho. Varsinaisten toimijoiden strategiselle keskustelulle ei ole houkuttelevaa forumia. Todellista valtaa ei jaeta.

Kestävää kehitystä ei voi olla ilman yhteistä näkemystä tulevaisuudesta, läpinäkyvää päätöksentekoa ja päätösten johdonmukaista toteutusta. Demokraattinen prosessi vaatii julkisen tilan, joka on kaikille osapuolille ja keskustelulle avoin. Lie-neekö se siksi mahdottomuus?

29 Sekä Yhdysvalloissa että Australiassa, jotka eivät ole allekirjoittaneet Kioton protokollaa, kaupungit tekevät aktiivista ilmastopolitiikkaa. ”Mayors across America are making it clear: we’re not going to wait for the federal government to do something to prevent the production of greenhouse gases. We’re going to step up and provide the leadership at the local level, city by city.”
Lähde <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=29559> [21.7.2005]

Johtopäätöksiä

Joukko kaupunkeja kautta maailman on ottanut kestävän kehityksen toteuttamisen omiin käsiinsä. Ne testaavat menetelmiä, joilla globaaleja tavoitteita toteutetaan paikallisin toimin. Paikallissagendaprosessit painottivat yhteiskunnan eri osapuolten ottamista mukaan kehittämistavoitteiden ja keinojen määrittelyyn. Ilmastokampanjassa³⁰ mm. sadat amerikkalaiset ja australialaiset kaupungit säästävät energiaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia, sijoittavat uusiutuviin energiamuotoihin ja parantavat kaupunkielämän ja hengitysilman laatua kehittämällä julkista liikennettä. On kaupunkien kansainvälinen verkosto, jonka jäsenet EU:n tukemina yhdessä toteuttavat kestävä hankintapolitiikkaa. Teollisuudellekin kymmenien kaupunkien ryhmä on asiakkana sekä suurempi haaste että houkuttelevampi porkkana kuin yksittäinen kylä. Kunnat vaihtavat kokemuksia ja oppivat toisiltaan, eikä jokaisen tarvitse raivata tietään yksin. Paikallishallinnon järjestöillä on tässä paljon tehtävää niin kansallisella kuin globaalitasolla.

Jos kunnassa on tehty poliittinen päätös kehityksen suuntaamisesta kestäväksi, strategian toteuttamista ei pidä marginalisoida yhden sektorin asiaksi vaan se on vietävä läpi kaikkien hallinnonalojen. Investoinneista ei tule kestäviä, elleivät kaikki osapuolet ole sisäistäneet, mistä on kysymys ja mihin suuntaan halutaan kulkea. Tämä painottuu erityisesti, kun on kyse suurista satsauksista ja jatkuvaa ylläpitoa vaativista peruspalveluista, kuten energia- ja vesihuollosta, liikennejärjestelmistä ja muusta rakentamisesta. Keskus- ja paikallishallinnolle asetettavat vaatimukset eivät poikkea toisistaan.

Paikallishallinnon on lunastettava äänivaltansa olemalla itse osallistava. Kaupunkien kannalta ehkä syväliekkyvin johtopäätös on, että ne voivat vaatia saada äänensä kuuluviin vain, jos ne itse omassa päätöksenteossään, niin poliittisella kuin virkamiespuolella, ovat avoimia kuulemaan yhteiskunnan eri osapuolten ja aktiivisten toimijoiden kantoja – eikä vain kuulemaan viime hetkellä muodon vuoksi vaan ottamaan näkemykset valmistelussa aidosti huomioon. Jokainen, joka on kunnallisvirkamiehenä istunut asukasillassa tai vastannut kaupunkilaisen ärtyneeseen puhelinsoittoon, tietää miten vaikeaa kuuleminen on. Mutta jokainen virka- tai luottamusmies, joka itse on joutunut organisaatiouudistuksen riepottelemaksi ilman, että on voinut osallistua kehittämisprosessiin, tietää turhautumisen tunteen ja muistaa motivaation lamautumisen.

Onnistuneen julkishallinnon hankkeen taustalla on kolme ominaisuutta: kyky tunnistaa toteutuksen kannalta keskeiset muut toimijatahot, kyky rakentaa heihin yhteys, sekä kyky neuvotella ja sovitella eri tahojen ristiriitaisten intressien välillä³¹.

30 Suomalaisia kuntia on mukana samassa Cities for Climate Protection (CCP) -kampanjassa, www.iclei.org/ccp

31 Nigel Taylor viittaa tähän amerikkalaisten tutkijoiden Pressmanin ja Wildavskyn johtopäätöseen, joka on julkaistu jo vuonna 1973 heidän teoksessaan *Implementation; How big expectations in Washington are dashed in Oakland*.

Kirjoittaja on kaupunkitutkijana Helsingin kauppakorkeakoulun CKIR-instituutissa (Center for Knowledge and Innovation Research). Taipale on peruskoulutukseltaan arkkitehti ja toimi pitkään rakennusvalvonnan virastopäällikkönä Helsingissä ja kolmi-vuotiskauden kuntien maailmanjärjestö ICLEI:n puheenjohtajana. Hän on Helsingin kaupungin satamalautakunnan jäsen.

Globalisaatio ja paikallinen julkistalous

Johdanto

Globalisaatio on tavaroiden, palvelujen, tuotannontekijöiden, omistus- ja vaikutussuhteiden sekä taloudellisten, kulttuuristen, poliittisten ja muiden arvojen ja aatteiden liikkumista maiden ja kansojen välillä. Ilmiöön kuuluu myös kaupungistuminen, jolla on tärkeä merkitys markkinoiden toiminnalle, transaktiokustannusten pienenemiselle, kasautumisen etujen hyödyntämiselle ja markkinatalouden tuoman erikoistumisen edun kanavoitumiselle ihmisten kokemaksi hyvinvoinniksi. Globalisaatio on markkinatalouden kypsymisen ja laajenemisen keskeinen ilmenemismuoto.

Globalisaatio etenee, kun markkinataloudessa syntyvät transaktiokustannukset alenevat ja niiden suhteet muuttuvat teknologisen kehityksen myötä. Suuret innovaatiot, kuten höyryvoima, rautatie, sähköenergia, polttomoottori, uudet materiaalit, ilmailutekniikka jne., ovat aikanaan edistäneet globalisaatiota merkittävästi. Erityisen tärkeää on ollut tavaroiden ja tuotannontekijöiden paremman liikuteltavuuden mahdollistava kuljetustekniikan kehitys. Viimeisimmän innovaatiosyklin tunnusmerkkejä ovat aineettomien tuotannontekijöiden ja lopputuotteiden ja yleensä informaation taloudellisen merkityksen nousu sekä niiden siirtokustannusten lasku. Viime aikoina yritysten toimintojen maantieteellinen hajautuminen ja suorien sijoitusten kasvu, omistussuhteiden kansainvälistyminen, organisaatiokulttuurien homogenisoituminen ja taloudellisen toiminnan keskittyminen kasvukeskuksiin ovat nousseet korostuneesti esiin.

Talouden kasvu, rakennemuutos ja kaupungistuminen ovat nopeutuneet Suomessa 1990-luvulla tapahtuneen talouden avautumisen ja EU-integroitumisen jälkeen. Kilpailu on lisääntynyt ja taloudellisten toimintaperiaatteiden merkitys yhteiskunnallisessa elämässä on vahvistunut. Kehityksen painopiste on siirtynyt aiemmilta pääaloilta, kuten metsä- ja metalliteollisuudesta uusille kasvualoille, kuten palveluihin ja elektroniikka- ja informaatioteollisuuteen. Uuden talouden sijaintiedut ja hyvinvoinnin kasvun edellytykset ovat pääsääntöisesti urbaaneissa ympäristöissä, joissa on saatavana koulutettua työvoimaa, ja joissa työntekijöille on myös tarjolla houkuttelevat elinolot.

Paikallisen julkistalouden kannalta tärkein globalisaation välitön vaikutus on yritysten ja kansalaisten liikkuvuuden lisääntyminen. Liikkuminen heijastaa osaltaan talouden rakennemuutosta ja edistää siten taloudellista tehokkuutta. Pohjimmiltaan liikkumisen lisääntyminen johtuu siitä, että globalisaatio lisää alueittaisesti esiintyvi-

en tuotannollisten ja muiden taloudellisten etujen merkitystä. Toisaalta globalisaatio on heikentänyt Suomessa perinteisesti käytettyjen aluekehityksen säätelykeinojen voimaa. Kehitykseen liittyikin ilmeisiä alueellisia ongelmia, kun uudet nousevien toimialojen työpaikat eivät välttämättä synny samoille alueille, joilta taantuvien alojen työpaikat lähtevät. Parasta aikaa Suomessa arvioidaankin sitä, miten talouden uusi järjestys vaikuttaa olemassa olevaan kuntarakenteeseen.

Globalisaatio Suomen taloushistoriassa

Toisin kuin usein ajatellaan, globalisaatio ei ole Suomessa uusi ilmiö, eivätkä sen vaikutukset ole olleet pelkästään negatiivisia. Päinvastoin, globalisaatio on vaikuttanut Suomen talouden kehitykseen jo pitkään ja sen vaikutukset ovat olleet voittopuolisesti myönteisiä. Paikallisen julkistalouden näkökulmasta katsottuna globalisaation ehkä tärkein yhä näkyvä historiallinen vaikutus juontuu Suomen teollistumisen alkuvaiheista.

Suomen teollistuminen 1800-luvun puolivälissä on oppikirjaesimerkki globalisaation vaikutuksista. Tuotannollisten ja kuljetusteknisten innovaatioiden seurauksena syntyi silloista uutta taloutta, kuten puunjalostusteollisuutta, joka hakeutui lähtökohdiltaan vapaana sille edullisimpaan sijaintipaikkaan. Weberin perinteisen sijaintipaikkamallin mukaan yritykset valitsevat sijaintinsa tuotantopanosten ja lopputuotteiden kuljetuskustannukset minimoiden. Sen aikaisella tekniikalla vaikeasti kuljetettavan energian merkitys korostui, ja suomalainen koskivoima oli tärkeä sijoittumisen peruste. Toinen tärkeä syy erityisesti puunjalostusteollisuuden kohdalla oli tuotantotekninen. Jalostuksessa välttämättömän pitkäkuituisen havupuun saatavuus oli Suomessa hyvä, etenkin kun sijainti koskien partailla mahdollisti raaka-ainekuljetukset kustannustehokkaasti vesiteitse. Kolmanneksi Suomesta oli vaikiintuneita kauppayhteyksiä Venäjälle ja Eurooppaan olemassaolevaa vesitie-, maantie- ja rautatieverkostoa pitkin. Neljänneksi teollisuuden tarvitsemaa työvoimaa oli saatavilla vertailukelpoiseen hintaan. Edellä mainittuja tekijöitä oli toki muuallakin, mutta Suomen ratkaiseva etu oli vakaat ja kehittyneet yhteiskunnalliset olot päätöksenteko- ja toimeenpanovaltoineen, rahatalouksineen, sivistyslaitoksineen ja uskontoineen. Nykyään tätä aspektia kutsutaan sosiaalisiksi pääomaksi.

Teollistumisen alkuvaiheilla ja varsinkin sillä, miten globalisaation lämpimään taloudelliseen henkäykseen tartuttiin yhteiskuntapolitiikalla, on aivan keskeinen merkitys Suomen nykyaikaisen kuntajärjestelmän muodostumiselle. Poliitiikalla paitsi rakennettiin Suomen kansa ja kansantalous, myös määrätietoisesti turvattiin käyntiin lähteneen teollistumisen etenemistä globalisaation tuulien kääntyilemisen varalta. Teknologinen kehitys nimittäin muutti nopeasti varsinkin energian kuljetettavuuden ja tuotantotekniikan monipuolistumisen osalta ulkomaisten investointien alkuperäisiä sijoittumisperusteita. Toisaalta tuon aikainenkin uusi talous oli suhdanneherkkää ja kansainvälisten markkinoiden heilahteluiden armoilla. Myönteisen kehityksen turvaksi tarvittiin voimakasta rakenne- ja kasvupoliittista ohjausta. Ongelmana oli, että suoriin tukikeinoihin ei juuri ollut varoja.

Suomalainen rakenne- ja kasvupolitiikka perustettiin 1800-luvun lopulta alkaen operaatioon, jolla turvattiin pääosin saloseuduilla sijaitsevan metsäteollisuuden työvoimatarve raaka-ainehankinnassa, jalostuksessa sekä kuljetuksissa ja taattiin sen menestys turbulenteilla kansainvälisillä markkinoilla. Ratkaisuna toteutettiin suuri asutus- ja maanjako-ohjelma, jolla väkeä asutettiin määrätietoisesti tehtaiden läheisyyteen. Tämä toteutettiin valitsemalla maataloudessa suurten tuotantoyksiköiden ja kartanomaatalouden sijaan pientilapohjainen perheviljelmälinja, joka perustui yhtäältä voimaperäiseen työn tuottavuuden parantamiseen maanviljelyssä ja toisaalta niihin kokonaan uusiin ansiomahdollisuuksiin, joita teollisuus tarjosi puunmyyntituloina ja työpalkkoina. Maatalouden tarjotessa pitkälti omavaraistaloudellisen perustoimeentulon, teollisuus tarjosi lisätuloja. Puunmyyntitulot sekä teko- ja työpalkat saattoivat näin määrättyä markkinaperusteisesti mahdollistaen lopputuotteiden hintaheilahtelujen siirtämisen tuotantokustannuksiin.

Talouden tukipylväiden, maatalouden ja metsäteollisuuden kesken rakennettiin vankka symbioosi. Metsäteollisuus sai joustavat raaka-aine- ja työmarkkinat ja maatalous tärkeän lisätulolähteen. Symbioosi oli molempien kehityksen ja kasvun kannalta eduksi. Rinnakkaistuotteena Suomen kansantalous sai fyysisen, harvaanasutun muotonsa, joka oli talouden vähittäisestä teollistumisesta huolimatta perusluonteeltaan hyvin ruraali ja omavarainen. Symbioosiajatus jatkettiin määrätietoisesti 1900-luvulle tultaessa, ja se vei Suomen talouden varsin pehmeästi yli vaikeidenkin aikojen. Asutustoiminnan seurauksena Suomen maa-ala tuli suurelta osin yksityiseen omistukseen, ja maan kaikinainen anti nähtiin hyvinvoinnin vaihtoehtona lähteenä.

Maailmansotien välisenä aikana Suomi kasvoi bruttokansantuotteella mitattuna nopeasti, mutta kääntöpuolena oli, että aito markkinavetoinen talouden rakenteellinen kehitys jäi tapahtumatta. Suomi jatkoi kehitystään kahden politiikalla lujitetun tukijalan, maatalouden ja metsäteollisuuden varassa vielä, kun monissa kilpailijamaissa teollinen kehitys oli jo suuntautunut uusille urille. Toimivia kotimarkkinoita ja omaa kulutushyödyketuotantoa ei juuri ollut. Varsinainen teollinen rakenneuudistus tapahtui vasta sotien aikana ja niiden jälkeen. Sota-aika pakotti paitsi luomaan tuontia korvaavaa kotimarkkinatuotantoa, myös suuntaamaan ponnistuksia kehittyneeseen teknologiaan, kuten sotakalustoon. Sotakorvausten aika 1950-luvun lopulle saakka täydensi kehityksen, ja maatalouden osuus bruttokansantuotteesta romahti metalliteollisuuden toimialan noustessa sen sijaan metsäteollisuuden rinnalle. Suomessa tämä tapahtui paljon kilpailijamaita myöhemmin.

Huolimatta voimakkaasta teknologisesta kehityksestä globalisaatio eteni maailmansotien välisenä aikana maailmanpoliittisista syistä hitaasti. Sotien jälkeisellä ns. kultakaudella se roiahti uudelleen ja kauppavirrat samoin kuin muuttoliike kasvoivat. Tuotanto- ja kuljetustekniikoissa tapahtunut kehitys näkyi nopeasti kaupassa ja investoinneissa. Suomen talouden kehitys nousi entistä nopeampaan kasvuun puunjalostus- ja metalliteollisuuden viennin lisääntyessä. Samaan aikaan alettiin toteuttaa raskasta investointiohjelmaa, jolla ohjattiin varoja, sekä suoraan että epäsuorasti, talouden tukijalkojen kehittämiseen. Suuret kansalliset infraruktuuri-investoinnit ja

hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen kuuluivat ohjelmaan.

Maatalouden ja metsäteollisuuden symbioosi menetti merkitystään talouden kehittyessä. Maatalouden merkitys väheni, kaupungistuminen eteni ja metalliteollisuuden ja palvelualojen kansantulo-osuus kasvoivat. Teknologinen kehitys vähensi nopeasti työvoiman tarvetta puunkorjuussa ja -jalostuksessa. Seurauksena oli suuri muuttoaalto maaseudulta kaupunkimaisempiin olosuhteisiin. Talouden rakenteellisen kehityksen viivästymisen vuoksi teollisia työpaikkoja ei kuitenkaan ollut riittävästi tarjolla, ja muuttoaalto suuntautui suurelta osin ulkomaille.

Muuttuneissa oloissa aiempaa symbioosimallia alettiin 1960-luvulta alkaen korvata uudella yhteiskuntapoliittisella ohjelmalla. Yhdeksi hyvinvointiyhteiskunnan päätavoitteeksi asetettiin, horisontaalisen oikeudenmukaisuuden hengessä, maan pitäminen tasaisesti asuttuna. Tämä edellytti kasvavaa tarvetta luonnollisen keskittymiskehityksen torjumiseen alueellisia eroja tasaamalla. Valuuttakurssipolitiikka otettiin käyttöön avoimilla kansainvälisillä markkinoilla toimivan teollisuuden kilpailukyvyyn turvaamiseksi, ja talouden sisäiseen uudelleenjakoon alettiin käyttää tulopolitiikkaa ja ns. suurta aluepolitiikkaa maatalouspolitiikka mukaanlukien. Alusta alkaen hyvinvointiyhteiskunta rakennettiin fiskaalisen federalismin opin mukaan, joka tarkoittaa julkiselle vallalle markkinataloudessa kuuluvien tehtävien ja niistä koituvien kustannusten taloudellisesti perusteltua jakamista valtion ja kuntien kesken.

Uudistettua ohjelmaa voidaan pitää taloudellisesti perusteltuna, koska sotien jälkeisen investointiohjelman myötä maan ruraali rakenne pysyi edelleen vahvana. Vaikka kaupungistuminen oli edennytkin ja voimistui 1960-luvulta alkaen, olivat talouden tukijalat edelleen vahvasti maassa kiinni. Metsäteollisuus oli viennin kannalta erikoisasemassa ja maataloudella oli edelleen kansantulo-osuuttaan suurempi merkitys. Myös raskas metalliteollisuus oli pitkälti hajasijoitettu ruraalin talouden kehikkoon. Koti- ja kulutustavaramarkkinoilla ei edelleenkään ollut sitä roolia, mikä niillä oli kehittyneemmissä talouksissa. Suomi teollistui vankasti vielä, kun muualla talouden rakennemuutos jo nosti esiin uusia palvelualoja. Talous oli pääosin suljettu – suuri osa ulkomaankaupastakin oli itse asiassa suljettua taloutta Neuvostoliiton kanssa käytyine bilateraali-kauppoineen. Ohjelma oli kuitenkin varsin menestyksellinen, sillä Suomi oli 1980-luvulle tultaessa noussut maailman johtavien maiden joukkoon tuotannossa ja tulonjaon tasaisuudessa mitaten. Maassa ei ollut juuri työttömyyttä, maksutase oli tasapainoinen ja julkista velkaa ei ollut.

Vuosituhanneen lopulla globalisaatio ja erityisesti EU-integraatio pakottivat luopumaan aiemmasta suljetun talouden politiikasta. Talouden avautuminen merkitsi taloushistorian syvimpään lamaan joutumista ja yhteiskunnallisten perusrakenteiden horjumista. Kyseessä oli samantapainen kehityksen vääjäämättömyyden ilmentymä kuin sotien jälkeinen repivän kehityksen aika. Harjoitetun suljetun talouden politiikan vuoksi pitkittynyt rakennemuutos purkautui tarpeettoman rajusti, mutta nosti myös nopeasti esiin uusia rakenteita. Suomeen nousi muutamassa vuodessa sähkö- ja elektroniikkateollisuuden tukijalka metsä- ja metalliteollisuuden rinnalle.

Talouden toimialarakenne monipuolistui ja sai syvyyttä. Kehittyneet kotimarkkinat nousivat ja niiden myötä työpaikat alkoivat lisääntyä.

Globalisaation nykyhaasteet

Suomen kuntakenttä on saanut muotonsa pitkälti 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun taloudellisista rationaliteeteista käsin. Alkuperäiset rationaliteetit muuttivat jonkin verran muotoaan sotien jälkeen, mutta hajautetun rakenteen ylläpitämistä jatkettiin. Vielä lopullisen teollistumisen ja 1960- ja 1970-lukujen suuren maaltamuuton aikoihin ja sen jälkeenkin katsottiin tarpeelliseksi jatkaa valuuttakurssi-, tulo- ja aluepolitiikan avulla rakenteita säilyttävällä linjalla. Nykyisessä avoimen talouden vaiheessa globalisaatioon kuitenkin liittyy kaksi toisiinsa liittyvää tekijää, jotka tekevät aiemman linjan jatkamisen vaikeaksi ja/tai perusteettomaksi.

Ensinnäkin globalisaatio on vienyt voiman Suomessa perinteisesti käytetyiltä alueellisen kehityksen säätelykeinoilta. Maatalouden ja metsäteollisuuden symbioosiin perustuvan ohjelman kukoistus hiipui sotien jälkeiseen globalisaation aaltoon, ja sen korvannut valuuttakurssi-, tulo- ja aluepolitiikan kokonaisuus menetti voimansa 1990-luvun talouden lopullisen avautumisen myötä. Valuuttakurssipolitiikka on nyt kokonaan poissa kansallisen politiikan keinovalikoimasta ja globaali verokilpailu suitsii tulopolitiikkaa. Alue- ja maatalouspolitiikkakin on siirtynyt pitkälti EU:n tasolle ja on perusteltua olettaa, että alkutuotannon ja sen tukemisen painopiste siirtyy jatkossa yhä vahvemmin EU:n uusiin viljaviin jäsenmaihiin. On selvää, että suomalaiset elinkeinot ja Suomen aluerakenne joutuvat jatkossa kehittymään yhä markkinaehtoisemmin.

Toiseksi globalisaatio on lisännyt alueiden merkitystä taloudellisen toiminnan perustana. Alueiden merkitys kasvaa, koska integraatiotaloudessa kansantalouksien tasolla esiintyvä suhteellisen edun periaate ei enää selitä kansainvälistä työnjakoa, vaan sen tilalle on yhä selvemmin tullut alueellisella tasolla esiintyvä absoluuttisten tuotantokustannusetujen periaate. Lisäksi globalisaatio korostaa kaupunkien taloudellista merkitystä vahvistamalla kaupunkiympäristöissä syntyviä kasautumisen etuja ja tekemällä kasautumisen haitoista paremmin hallittavia. Suurimpien kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys hyvinvoinnin luomisessa asukkailleen ja koko taloudelle on kiistatta kasvanut. Kehityksen suuntaa kuvaa myös muutos maa- ja metsätalouskiinteistöjen ja kaupunkikiinteistöjen hintasuhteessa, joka on viime aikoina selvästi kiihtyen tapahtunut viimemainitun eduksi. Avoimessa taloudessa kasvukeskukset kilpailevat maailmanlaajuisesti yrityksistä, työpaikoista ja asukkaista.

Varsinkin yritykset, mutta myös kansalaiset, reagoivat entistä herkemmin alueellisiin eroihin. Yritysten sijaintipaikkavalinnoissa Weberin malli pätee periaatteessa edelleen, mutta lisääntynyt kilpailu pakottaa hakemaan kustannusetuja erikoistumisesta ja toimintojen maantieteellisestä hajauttamisesta. Sijaintipaikkaoptimoinnin jatkuvuus pyritään varmistamaan tekemällä kiinteistä kustannuksista muuttuvia kustannuksia. Tämä on mahdollista toimivilla markkinoilla, joilla kaikkia panostekijöitä, välituotteita ja palveluita voidaan hankkia tehokkain markkinahinnoin ja

pienin transaktiokustannuksin. Eräänlainen paradoksi on, että vaikka uusi tekniikka ja globaalit markkinat periaatteessa mahdollistavat yritystoiminnan hyvinkin hajautetussa muodossa, sen sijaintiedut näyttävät silti olevan suurimmissa kaupungeissa. Työpaikkojen lisääntynyt liikkuvuus näkyy suoraan hyvinvointiperustein muuttavien kansalaisten liikkumisessa. Hyvinvointikokemusten paikkariippuvuus saa ihmiset suhtautumaan asuinpaikavalintoihinsa muutenkin yhä rationaalisemmin, ja suomalaisten vähittäinen maasta irtautuminen lisää tätä rationaalisuutta.

Parhaillaan käynnissä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus on yksi ilmentymä globalisaation tuomasta haasteesta aluekehitykselle ja sitä koskevalle politiikalle. Ainakin kansalaisille uudistusta selvästi markkinoidaan pyrkimyksenä turvata paitsi paikalliset palvelut myös säilyttää maan nykyinen asutusrakenne. Esitetyistä uudistummalleista myös näkyy, että käytettävissä olevia keinoja ei ole paljon jäljellä. Keskustelussa on keskitytty liikaakin kuntarakennetta koskeviin hallinnollisiin säätelykeinoihin ja staattisluontoisiin ratkaisuihin, ja vähemmän on mietitty aluetalouden markkinadynamiikkaa ja keskittymisen voimaa. Tästä asetelmasta katsottuna vastaukset globalisaation varsinaisiin haaasteisiin jäävät puuttumaan. Parempi lähestymistapa olisi ottaa markkinadynamiikka lähtökohtaisesti annettuna ja keskittyä hyvinvointiyhteiskunnan vielä voimissaan olevan ja ehkä aiempaa tärkeämmäksikin tulleen politiikkainstrumentin eli fiskaalisen federalismin sovittamiseen uusien olosuhteiden puitteisiin.

Ideaalisen fiskaalisen federalismin mallin kannalta suomalainen hallinnollisesti ja rahoituksellisesti autonominen kuntajärjestelmä on taloudellisin perustein tapahtuvan aluekehityksen oloissa merkittävä etu. Periaatteessa markkinamekanismi, jossa kuntien autonomia mahdollistaa kollektiivisen mielipiteenilmaisun kunnan sisäisissä asioissa, ja jossa muuttoliike tasoittaa hyvinvointierot kuntien välillä, toimii tehokkaasti aluekehityksen ohjaamisessa. Mallissa kunnille kuuluvia sisäisiä tehtäviä ovat paitsi paikallisten julkispalveluiden tuotannon järjestäminen myös alueen yksityisten markkinoiden toimintaedellytysten takaaminen ja paikallisten markkinoiden transaktiokustannusten minimoiminen. Molemmilla tavoilla voidaan olennaisesti vaikuttaa kuntalaisten kokemaan hyvinvointiin. Ideaaliseen malliin kuuluu myös dynaaminen tehokkuus. Markkinatalouden yksi tärkeimmistä elementeistä on kilpailu, joka muodostaa talousyksiköille ulkoisen pakon toimia tehokkaasti. Kuntien välillä kilpailuolosuhteet syntyvät muuttoliikkeen uhkan kautta - niiden on kilpailullisten yritysten tapaan pakko kyetä tuottamaan yrityksille vertailukelpoista toimintaympäristöä ja asukkailleen kilpailukyistä hyvinvointia.

Gloaalitalouden oloissa lopulta parasta aluepolitiikkaa olisikin edistää kuntienvälistä kilpailua ja luoda niiden kesken aidot markkinaolosuhteet. Tässä mielessä kuntarakenneuudistus on oikeilla jäljillä sikäli, että perinteisten kuntarajojen ei pidä antaa vääristää talousalueperusteisen paikallisen julkistalouden toimintaa, vaan niiden tulee voida elää toimintaympäristön muutosten mukana. Uudistus on oikeassa myös siinä, että paikallisen julkistalouden on oltava rahoituksellisesti autonominen. Puhtaiden julkishyödykkeiden tuottaminen, alueidenvälisten ulkoisvaikutusten korjaaminen, oikeudenmukaisuuskysymysten hoito ja talouden dynamiikan kysymyk-

set kuuluvat työnjaossa kansalliselle tasolle, ja alueiden välisen tasauksen tarve on arvioitava näistä näkökulmista.

Fiskaalinen federalismi on luonteeltaan dynaaminen, markkinatalouteen elimellisesti kuuluva prosessi. Sillä voidaan tehokkaasti hillitä aluekehitystä silloin, kun se on lyhyellä tähtäyksellä liian repivää. Tasauksen perusteluita ja työnjakoa on muutenkin jatkuvasti päivitettävä, koska tekninen edistys ja talouden rakenteellinen uudistuminen synnyttävät koko ajan uusia sopeutumistarpeita muuttamalla paikallisia olosuhteita, vahvistamalla kasautumisen etuja ja motorisoimalla uutta liikumista. Ideaalisesti toimiva fiskaalinen federalismi takaa talouden toiminnallisen ja allokatiiivisen tehokkuuden ja lisää kansainvälistä kilpailukykyä alueiden ja koko talouden tasolla.

Suomalaisen fiskaalisen federalismin mallin mukaan rakennetun hyvinvointiyhteiskunnan tärkeä etu on ollut ja tulee edelleen olemaan järjestelmän kyky luoda henkistä ja sosiaalista pääomaa paitsi kansallisessa myös alueellisessa mittakaavassa. Suomalaisella keskitysti ohjatulla mutta paikallisesti tuotetulla koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelutuotannolla on ollut kiistattomia vaikutuksia vuosituhannen vaihteen uuden talouden nousuun ja kansantalouden nopeaan kasvuun.

Johtopäätökset

Suomen kohdalla globalisaation haasteet kuntien ja alueiden kehitykselle ja sitä ohjaavalle politiikalle ovat epäilemättä suurempia kuin monissa muissa EU-maissa. Tämä johtuu jo epäedullisista luonnonoloista, maan suuresta koosta suhteessa väestöön, vanhenevasta väestörakenteesta ja viime vuosikymmenten suurista uhrauksista harvaanasutun maan teknisen ja sosiaalisen infrastruktuurin rakentamiseen. Vakavaa huolta onkin kannettu perinteisten elinkeinojen ja maaseudun elinvoimaisuuden turvaamisen sekä alueellisesti yhtäläisten julkisten palvelujen takaamisen puolesta.

Toisaalta on esiintynyt myös kasvavia äänenpainoja siitä, että talouden uusissa olosuhteissa Suomella ei enää ole varaa maan tasaisesti asuttuna pitämiseen. Tämän näkemyksen mukaan menestyvät alueet joutuvat kantamaan kohtuutonta painolastia työpaikkakilpailussa Euroopan ja muun maailman alueiden kanssa, jos ne joutuvat ilman taloudellisia perusteita kompensoimaan heikommin kehittyneitä alueita. Joka tapauksessa on käynyt yhä selvemmäksi, että maan anti ei enää ole suomalaisen hyvinvoinnin ehdoton perusta. Kehittyneen teollisuusmaan menestyminen riippuu niistä elementeistä, joita se on kehityksensä ja taloushistoriansa myötä kyennyt kartuttamaan. Näitä ovat fyysisen pääoman ja teknisen infrastruktuurin ohella erityisesti henkinen ja sosiaalinen pääoma. Nämä ovat myös keskeisiä kilpailutekijöitä kansainvälisesti toimivien yritysten houkuttelemisessa.

On selvää, että Suomen kuntakentän kehitys on yhä selvemmin uusien, globaalin markkinatalouden rationaliteettien käsissä, jotka vahvistavat aluekehityksen taloudellisia lainalaisuuksia ja kaventavat sen hallinnan mahdollisuuksia ja perusteluita. Taloudellisin perustein tapahtuva yritysten ja kansalaisten liikkuminen johtaa periaatteessa tuotannontekijöiden tehokkaaseen kohdentumiseen toimialojen ja

alueiden kesken niin, että yhteiskunnallinen hyvinvointi on käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa maksimaalinen. Kasvukeskusten välitön ja välillinen merkitys taloudellisen kasvun ja ihmisten hyvinvoinnin edellytysten tuottajina on ilmeinen. Alueellisessa keskittymisessä on kyse markkinatalouden kehitykseen kuuluvasta yhteiskunnallisesta ilmiöstä, ja paikalliset ongelmat ja menetykset tulee nähdä siinä väistämättöminä sopeutumiskustannuksina. Keskittymiskehityksen hillitsemistä voidaan perustella taloudellisesti vain poikkeustapauksissa ja lyhyen tähtäyksen sopeutumiskustannusten minimoimiseksi.

Tasaisesti asutusta Suomesta tullaan vääjäämättä siirtymään yhä keskitetyn pääntalouden yhteiskuntarakenteeseen, ja kuntien väliselle tasaukselle on jatkossa oltava yhä läpinäkyvämmät taloudelliset perusteet. Fiskaalisen federalismin keinoin kehitystä voidaan hillitä, mutta ei pysäyttää. Kuntien kannalta tämä merkitsee yhtäältä jakoa muutamiin suuriin kasvukeskuksiin ja joukkoon pieniä muuttotappiokuntia ja toisaalta kaikkien pakkoa yhä yritysmäisempään käyttäytymiseen oman kilpailukykyensä kehittämiseksi.

Pienten kuntien tulevaisuutta ei kuitenkaan pidä nähdä yksinomaan synkässä valossa. Pitkällä tähtäyksellä tarkasteltuna muuttoliike tasoittaa kuntien väliset elintasoerot, kun reaalityypit laskevat muuttovoittokunnissa ja nousevat muuttotappiokunnissa. Kun erilaiset ihmiset lisäksi hakeutuvat preferenssiensä mukaan asumaan erilaisiin kuntiin, voivat myös harvaanasutut alueet olla hyvinvointimielessä hyvinkin kukoistavia ja houkuttelevia. Muuttotappio kyllä pakottaa kunnat rationalisoimaan palveluitaan ja keskittämään niitä alueellisiin keskuksiin, joten asukkaiden on liikuttava koko ajan enemmän hyödykkeiden ja palvelujen perässä. Toisaalta liikkumiseen käytetty aika kasvaa myös kasvukeskuksissa niiden tullessa yhä laajemmiksi ja ruuhkaisemmiksi. Reaalityypit yhä laajeneva markkinamekanismi kattaa myös kuntien sisäiset liikkumiskustannukset, mikä voidaan hyvin ottaa huomioon arvioitaessa palveluiden saatavuutta koskevan horisontaalisen oikeudenmukaisuuden tavoitteen toteutumista. Ainakin periaatteessa tuotantopanosten tehokkaan kohdentumisen ja kuntien tehokkaan toiminnan seurauksena syntyvä yhteiskunnallisen hyvinvoinnin kasvu ja kansantaloudellisen kilpailukykyyn paraneminen kanavoituvat toimivassa markkinataloudessa koko kuntakenttään.

Lyhyemmällä tähtäyksellä tarkasteltuna on muistettava, että vaikka jotkin talouden elementit ovatkin tulleet liikkuvammiksi, on edelleen olemassa myös paikallisina pysyviä tekijöitä, jotka hidastavat kehitystä ja antavat kunnille aikaa sopeutumiseen. Esimerkiksi maata suoraan hyödyntävä maatalous ja muu alkutuotanto siirtyy hyvin hitaasti, samoin se perinteinen teollisuus, joka on kiintein kustannuksin paikkaan sidottua. Suurin ponnistuksin rakennettu infrastruktuuri ja kiinteistövarallisuus ovat myös hyvin hitaasti siirtyviä. Paikallisuus on myös nykyajan sijaintipäätöksissä erityisen tärkeän sosiaalisen pääoman tärkeä ominaisuus – miltei kaikkia muita tuotantotekijöitä on lyhyellä tähtäyksellä tarjolla paikasta riippumattomilla markkinoilla, mutta sosiaalista pääomaa hyödyntääkseen yritysten on mentävä sen työ. Paikallisen julkistalouden evoluutio on käytännössä hidasta,

ja muistettava on sekin, että sopeutumisen pakko ei ole kunnissa uusi asia – nyt on kyseessä ainoastaan sen reunaehtojen päivitys.

Kirjoittaja toimii ma. professorina (kansantaloustiede) Tampereen yliopiston Taloustieteiden laitoksella, erikoisalanaan julkistalous, paikallinen julkistalous ja kaupunkitalous, kansainvälinen talous. Hän on yhteiskuntatieteiden lisensiaatti ja filosofian tohtori.

Lähteet

- Aronen, K. (2000): *Kaupunkipoliittinen näkökulma alueiden väliseen tasaukseen*. VATT-keskustelualoitteita 217. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Bailey, S. (1999): *Local Government Economics. Principles and Practice*. Macmillan Press Ltd, Houndmills.
- Bhagwati, J. (2004): *In Defence of Globalisation*. Oxford University Press, New York.
- Castells, M. (1997): *The Information Age. Economy, society and culture*. Vol III; End of Millennium. Blackwell.
- Cullis, J. & P. Jones (1998): *Public Finance and Public Choice*. Oxford University Press, Oxford.
- Henderson, V. (1985): *Economic Theory and the Cities*. Academic Press, Inc., Orlando.
- Hjerpe, R. (1998): *Social capital and economic growth*. VATT-keskustelualoitteita, 183/1998.
- Hyvärinen, J. (1999): *Globalisaatio, taloudellinen kasvu ja syvenevä alueellistuminen*. ETLA Keskusteluaihteita No. 668.
- Jutikkala, E., Y. Kaukiainen, S-E. Åström, J. Ahvenainen, E. Pihkala, V. Rasila & K. Vattula (1983): *Suomen taloushistoria 1–3*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Karhu, V. (2000): *Miten vakaannuttaa kuntien tulopohjaa?* Teoksessa: Kunnallisen itsehallinnon renessanssi. Finnpublishers Oy, Tampere.
- Laurila, H. (2004): Urban Governance, Competition and Welfare. *Urban Studies*, vol. 41, no. 3, March 2004.
- Laurila, H. (2006): *Tehokas kunta- ja palvelurakenneuudistus*. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja, 1/2006.
- McCann, P. (2001): *Urban and Regional Economics*. Oxford University Press, New York.
- Meklin, P., T. Rajala, L-M. Kärki, A. Haveri, A. Ryyänen & S. Saastamoinen (2006): *Kuntarakenteita etsimässä. Puheenvuoroja kunta- ja palvelurakenteiden uudistustarpeista ja -mahdollisuuksista*. Kunnallistutkimuksia, Tampere University Press, Tampere.
- Ojala, J., J. Eloranta & J. Jalava (2006): *The Road to Prosperity. An Economic History of Finland*. SKS, Helsinki.
- Richardson, H. (1978): *Regional & Urban Economics*. Penquin Books, Harmondsworth.
- Väyrynen, R. (1999a): *Globalisaatio ja Suomen poliittinen järjestelmä*. SITRA 222.
- Väyrynen, R. (1999b): *Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset*. SITRA 223.

Työmarkkinoiden kansainvälistyminen ja johtamisen kompetenssit

Kuka pelkää puolalaista putkimiestä?

Työperäinen maahanmuutto nousi voimakkaasti keskusteluun, kun EU sai uusia jäsenmaita 2004. Keskustelua herätti uusien jäsenmaiden vanhoja EU-maita heikompi työllisyystilanne ja alhaisempi tulotaso. Jälleen kerran Euroopan laajuisesti liikkuvan työvoiman synkkiä ja valoisia puolia puntaroitiin perinteisistä lähtökohdista. Synkällä puolella maalailtiin kuvia hallitsemattomista työvoiman virroista, jotka vapaasti liikkueensa vaikeuttavat kotimaisen työvoiman työllistymistä ja polkevat paikallisia työehtosopimuksia. Valoisalla puolella taas pohdittiin miten tärkeää on saada työvoimaa ulkomailta, kun oma työvoimamme vähenee ja kaikille töille ei löydy tekijöitä.

”Puolalaisesta putkimiehestä” tuli keskustelun Euroopan laajuinen symboli – mörkö tai mahdollisuus – näkökulmasta riippuen. Yhtäältä hän edustaa uhkaa kansallisesti järjestäytyneille työmarkkinoille, mutta toisaalta ulkomaalaisen työvoiman tarve on ilmeinen monilla eri toimialoilla. Ilmiön epäselvyyttä kuvaa anekdootti puolalaisista putkimiehistä Isossa-Britanniassa. Keski-Euroopasta tulevien on virallisesti rekisteröidyttävä Isossa-Britanniassa ennen työnhakua. Näiden rekisteritietojen mukaan vuonna 2005 maassa asui 95 puolalaista putkimiestä. Kun aiheesta juttua tekevä sanomalehti kiinnitti ilmoituksia Lontoon puolalaiseen kaupunginosaan putkimiehiä etsien, 95 ilmoittautui tehtävään jo yhden päivän aikana tästä yhdestä kaupunginosasta. Työvoimaa on siis tarjolla, mutta tiedot siitä millaista ja missä, ovat heikot. Toisaalta, työlle on myös kysyntää. Paitsi putkimiehille myös esimerkiksi puolalaisille bussikuskeille on Isossa-Britanniassa jatkuva kysyntä. (The Economist 2005.)

Myös Suomessa varauduttiin kuitenkin puolalaisten putkimiesten ja muiden ammattilaisten maihinnouluun uusien jäsenmaiden liittyessä Euroopan unioniin 2004. Muutosta pehmentämään asetettiin mm. siirtymäaikalaki, kuten monissa muissakin vanhoissa EU-maissa. Siirtymäaikalain vuoksi uusien jäsenmaiden työvoiman maahanmuutto ei ollut vapaata, kuten EU:n sisäisillä työmarkkinoilla muuten, vaan työskentelyyn tarvittiin työvoimaviranomaisen lupa kuten aiemminkin. Erilaiset esteet ja pakotteet ovat kuitenkin useaan otteeseen osoittautuneet riittämättömiksi välineiksi hallita kansainvälistä muuttoliikettä. Näin kävi myös tässä tapauksessa. Työvoimaa ei muuttanut maahan työvoimana, vaan palveluntuottajien

välityksellä eli ns. ”lähetettyinä työntekijöinä”. Koska lähetettyjä työntekijöitä eivät koske henkilöverotus tai paikalliset työehdot samalla tavoin kuin muuta työvoimaa, tilanne ennemminkin vääristi kilpailuasetelmaa kuin paransi sitä. Virosta tulevien työntekijöiden määrä ei liittymisen jälkeen merkittävästi muuttunut, mutta tulijoiden status oli usein maahanmuuttajan sijaan lähetetty työntekijä. Henkilöstövuokrauksesta muodostui uusi maantapa ja Rakennusteollisuus ry:n johtaja Tapio Karin mukaan ”ottaa aikansa ennen kuin opittu toimintamalli opitaan pois”¹.

Kyse ei ole vain työperäisestä maahanmuutosta, vaan työmarkkinoiden kansainvälistymisestä laajemmin. Vastaavia mannertenlaajuisia työmarkkinoita rakennetaan sekä Aasiassa, Oseaniassa että Amerikan mantereella. Lisäksi työnantajat ovat entistä useammin monikansallisia työnantajia eli työllistävät ihmisiä useassa eri maassa. Myös kotimaansa ulkopuolella työtätekevien määrä kasvaa jatkuvasti. EU:n yhtenäiset työmarkkinat ovat siis vain osa maailmanlaajuisista trendiä.

Suomessakin on asteittain nousemassa esiin näkemys, jossa ei pohdita ainoastaan maahanmuuttoa ja sen hallinnointia, vaan laajemmin työmarkkinoiden kansainvälistymisen tarjoamia haasteita ja mahdollisuuksia. EU:ssa työvoimaa välittävien EURES-palveluiden kehittäminen tai työhallinnon ehdotukset rekrytointitoimistojen perustamisesta Aasiaan ovat askelia tähän suuntaan. Tämä artikkeli tarkastelee työmarkkinoiden kansainvälistymistä ja ilmiön johtamisen mahdollisuutta Suomessa.

Vaikka säädöksillä ja laeilla on tärkeä rooli työmarkkinoiden kansainvälistymisessä, ne tuottavat pääasiassa rakenteita, joiden puitteissa varsinainen toiminta tapahtuu. Yhtä olennaisia ovat rakenteiden puitteissa toimivat prosessit – palvelut ja kehittämisprojektit – sekä erityisesti työnantajien edellytykset rekrytoida ja työllistää ulkomaalaisia työntekijöitä. Tässä artikkelissa pyritään selkeyttämään näitä kolmea tasoa ja niiden vaatimia erilaisia osaamisia. Näiden kolmen tason hallinta ja yhden-suuntaistaminen tarjoaa yhden näkökulman kansainvälistyvien työmarkkinoiden johtamisen välineeksi sekä alueellisesti että kansallisesti.

Työmarkkinoiden kansainvälistyminen

Jääkö Suomi sivustakatsojaksi?

Vaikka Suomi on kansainvälisillä työmarkkinoilla edelleen melko eksoottinen vaihtoehto, tietotalouden tuulet ja EU-jäsenyys ovat siirtäneet syrjäistä maata monta astetta lähemmäksi muuta maailmaa. Maahanmuuttajien määrä on kymmenkertaistunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana ja samalla ulkomaalaisten osuus työmarkkinoilla on kasvanut. Ulkomaalaisten osuus sekä koko väestöstä että työvoimasta on kuitenkin edelleen Euroopan alhaisimpia.

Samoin työvoiman virrat ovat melko vaatimattomia. Työmarkkinoiden näkökulmasta maahanmuuttajat voidaan määritellä yksinkertaistaen sen mukaan, onko

1 Kaisa Hakkarainen, Helsingin Sanomat 8.6.2006, s. A4

muutto työperäistä vai muista syistä johtuvaa. Varsinaisen työperusteisen maahanmuuton osuus kaikista maahan muuttaneista on vain noin 5–10² prosenttia. Tämä tarkoittaa bruttona esimerkiksi vuonna 2005 noin 1 030–2 060 työn perässä Suomeen muuttanutta henkilöä. Vähäisen virran lisäksi tyhjäkäyntiä aiheuttaa ulkomaalaisten heikko asema työmarkkinoilla. Muuten kuin työn perässä tulneiden työllistyminen on hankalaa. Absoluuttinen tilanne on parantunut viime vuosina, mutta ulkomaalaisten työttömyysaste on edelleen yli kolminkertainen suomalaisiin verrattuna. Vuodesta 1994 vuoteen 2003 koko väestön työttömyysaste laski 17 prosentista 9 prosenttiin. Samalla aikavälillä ulkomaalaisten työttömyysaste laski 53 prosentista 29 prosenttiin (Uusikylä, ym. 2005, 12).

Olosuhteet huomioon ottaen, jopa lähialueilta Suomeen hakeutuvan työvoiman määrä on yllättävän vähäinen. Venäjän ja Suomen välillä on Euroopan suurin elintasokuilu, mutta 2000-luvun kuluessa venäläisten maahanmuutto on vähentynyt. Tosin vähentyneitä muuttohaluja selittää kahden yleisimmän muuttajaryhmän väheneminen, joita ovat olleet inkeriläiset paluumuuttajat (44 %) ja suomalaisen puolison perässä tulleet (42 %). Molemmat muuttomotiivit ovat menettäneet suosiotaan viime vuosina, eikä työperäinen muutto ole sitä juuri korvannut. (Alanen 2006a.)

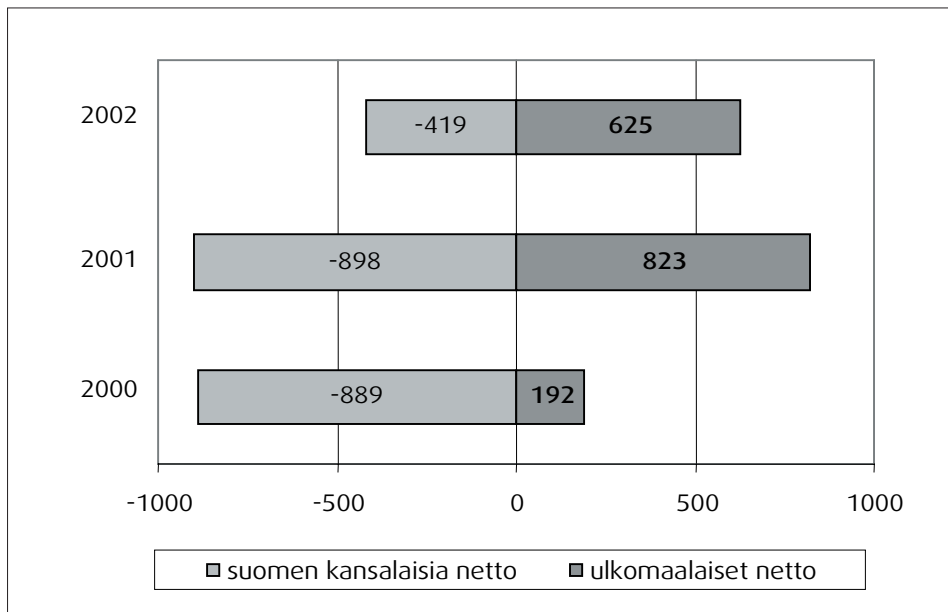
Toisaalta virolaisten muutto on kasvanut vuosituhaten kuluessa niin, että heitä muutti Suomeen vuonna 2004 jo noin 2000 henkilöä eli yhtä paljon kuin venäläisiä samana vuonna. Viron EU-jäsenyys ja Suomen siirtymäaikalaki ovat luonnollisesti vaikuttaneet muuton kasvuun ja siirtymäaikalaki erityisesti sen muotoon. Vuonna 2005 Suomessa työskentelevästä 7 770 virolaisesta suurin osa oli lähetettyjä työntekijöitä. Vaikka Suomi on edelleen suosituin vaihtoehto, jos Virosta ulkomaille työhön lähdetään, maan nopeasti laskeva työttömyys ja nousevat palkat muuttanevat Viron roolia ”Suomen työvoimareservinä” hyvinkin pian. Työttömyys on Virossa laskenut vuodesta 2004 vuoteen 2006 mennessä lähes puoleen. ILO³:n mukaan 2004 työttömiä oli 10,8 prosenttia ja vuonna 2006 vain 6,4 prosenttia. Viron oman työvoimarekisterin mukaan työttömyysaste on tällä aikavälillä laskenut 4,8 prosentista 2,1 prosenttiin. (Hermanson 2006.) Hieman kauempaa, Liettuasta ja Latviasta, virrat ovat jo paljon ohuempia. Vaikka paikallisten viranomaisien arvion mukaan maista on lähtenyt viime vuosien aikana yhteensä noin 150 000 ihmistä työnhakuun ulkomaille (The Economist 2005), Suomeen näistä maista on 2000-luvulla muuttanut vain muutamia satoja ihmisiä. Nyt myös Baltian maissa on nostettu keskusteluun työvoimapulan uhka, mikä todennäköisesti tulee vähentämään lähti-
jöiden määrää lähi tulevaisuudessa.

Suomeen tarvittavista huippuosaajista puhuttiin paljon vuosituhaten alussa. Muuttajavirrat ovat tällä saralla kuitenkin vielä vaatimattomampia kuin ammatitaitoisen työvoiman kohdalla. Koulutettujen maahan- ja maastamuutto ei kovin

2 Lähde: Työministeriö: Maahanmuuttoasiat vuonna 2005, maahanmuuton rakenne

3 International Labour Organisation

dramaattista aivovuotoa tai aivohyötyä muodosta. Pitkällä aikavälillä on tapahtunut jossakin määrin aivovuotoa, mutta tilanne on kuitenkin rauhoittunut. (Raunio 2005.) Kun vuonna 2000 Suomesta lähti vielä 697 vähintään alimman korkeakoulututkinnon suorittanutta enemmän kuin tänne tuli, niin vuonna 2002 muuttovoittoa koulutetuista tuli jo 206 henkilöä. Tosin näistä vain kaksi oli ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita. (Kuvio 1.)



Kuvio 1. Koulutettujen (vähintään alimman korkea-asteen suorittaneet) netto maasta ja maahanmuutto: Suomen kansalaiset ja ulkomaalaiset vuosina 2000–2002 (Tiede & Teknologia 2004).

Ilman dramatisointia voidaan todeta, että Suomen vetovoima ei ole erityisen hyvä. Tälle on olemassa myös yksinkertaiset perustelut. Jo Manner-Euroopassa on lähi-alueiltammekin lähteville suuremmat työmarkkinat, paremmat palkat, usein oman kulttuurin yhteisöt ja ulkomaalaisiin tottuneet työnantajat odottamassa. Monilta seuduilta läntiseen Eurooppaan on myös paremmat kulkuyhteydet; junalla rajan yli Saksaan tai halpalentoyhtiön koneella Lontooseen. Lisäksi kovan kaliiberin liike-mieheksi aikovien ja intoa puhkuvien nuorten uraohjusten silmissä suurkaupungit – Pietari ja Moskova mukaan lukien – tarjoavat varmasti paljon mahdollisuuksia ja haasteita. Eikä pidä unohtaa Venäjän toista naapuria Kiinaa, jonka kasvava talous tarjoaa mahdollisuuksia yritteliäille.

Ongelma ei ole niinkään osajien tai työvoiman joukkopako Suomesta, tai rajoilla odottavat siirtotyöläisten legioonat. Päinvastoin, uhkana on lähinnä jonkin asteinen syrjäytyminen kansainvälistyviltä työmarkkinoilta. Todennäköisesti ulkomaalaisten osuus Suomen työmarkkinoilla kasvaa lähitulevaisuudessa. Kysymykset

liittyvät lähinnä siihen, miten tehokkaasti kansainvälisiä työmarkkinoita kyetään hyödyntämään kotimaisen vähenevän työvoiman korvaajana ja osaamisen lähteenä – onko rooli merkittävä vai merkityksetön, vai jotain siltä väliltä?

Kansainvälistymisen johtamisen kompetenssit

Resurssinäkökulmasta maahan saapuvan työvoiman olennaisimmat ominaisuudet ovat maassa vietetyn ajan pituus sekä osaamisen taso ja laatu. Koulutustasojen joustavammin osaamisen tasot voidaan karkeimmillaan jakaa huippuosaajiin, osaaviin ammattilaisiin ja vailla ammatillista koulutusta ja/tai osaamista oleviin. Seudulla tarvittavan osaamisen määrä ja laatu näyttää kuitenkin vaihtelevan ajan myötä.

Esimerkiksi ICT-alan osaajille oli vuosituhaten vaihteessa kysyntää paitsi Suomen suurimmilla kaupunkiseuduilla myös laajasti eri puolilla maailmaa. Viime aikoina hakuksessa ovat sen sijaan olleet eri alojen ammatillaiset. Suomessa erityisesti rakennusalan ammatillisille on ollut kova kysyntä. Kansainvälisesti ehkä näkyvimmin on houkuteltu terveydenhoitoalan ammatillaisia. Myös Suomessa on käyty rekrytoimassa sairaanhoitajia mm. Norjaan, Isoon-Britanniaan ja Yhdysvaltoihin. Suurimman Suomeen hakeutuvan ulkomaalaisten työntekijöiden ryhmän muodostavat kuitenkin kausiluontoiset puutarha-alan työntekijät. Käytännössä tämä tarkoittaa marjanpöimijöitä lähinnä itäisen Suomen maataloille.

On helppo nähdä, miten erilaisia alueellisia kehityspolkuja nämä ryhmät työpanoksellaan tukevat. Kansainvälisiin työmarkkinoihin kytkeytymisen strategia on siis tarkoituksenmukaista liittää osaksi laajempaa seudullista kehitysstrategiaa. Jos pyritään hyödyntämään kansainvälisiä työmarkkinoita, ei voida kuitenkaan liian tiukasti määritellä millaista työvoimaa ja millä seuduilla tarvitaan. Järjestelmän on kyettävä joustavasti reagoimaan tarvittavan osaamisen määrän ja laadun vaihteluihin sekä alueellisiin eroihin. Yhtäällä tarvitaan huippuosaamista pysyvästi ja toisaalla ahkeriä käsiä väliaikaisesti. Ohjausjärjestelmässä onkin oltava geneeristä osaamista, jota voidaan soveltaa muuttuviin tilanteisiin ja erilaisiin toimintaympäristöihin.

Lisäksi eri toimialojen työmarkkinat toimivat hyvin eri tavoin. Globaalisti työmarkkinoita arvioivan huippuosaajan kohdalla ongelmia aiheuttaa Suomen alhainen tulotaso, kun taas lähialueilta saapuvalle rakennusalan ammatilliselle tulotaso voi olla hyvinkin merkittävä vetovoimatekijä. Halutun kohderyhmän kansainvälisten työmarkkinoiden dynamiikka on syytä tuntea, jos heidän osaamistaan halutaan seudulla hyödyntää.

Erilaisten osaamisten lisäksi toinen olennainen piirre on työskentelyjaksojen hyvin erilaiset kestot. Osaamisen hyödyntäminen ja tukipalveluiden rakentaminen riippuvat pitkälti myös siitä, onko työvoiman liikkuminen pääasiassa kansalliset rajat ylittävää pendelöintiä, tapahtuuko se lyhytaikaisina komennuksina vai onko muuttaminen pysyvää tai pysyväisluonteista. Ensimmäinen ryhmä käyttää alueen palveluita lähinnä satunnaisena kuluttajana, toinen voi hyödyntää myös erilaisia asettautumispalveluita ja viimeksi mainitulle myös lasten kouluilla ja verotuskäytännöillä voi olla suuri merkitys.

Työskentelyjakson kesto voi siis vaihdella pysyvästä maahanmuutosta yhden päivän mittaisiin pistäytymisiin. Nopeimmin kasvanut työmarkkinoiden kansainvälistymisen muoto onkin rajat ylittävä työmatkaliikenne sekä lyhyet, korkeintaan muutaman kuukauden mittaiset minikomennukset. Tahvanainen luettelee kolme työnantajien parissa suosiotaan kasvattavaa vaihtoehtoa perinteisille pitkille ulkomaan komennuksille.

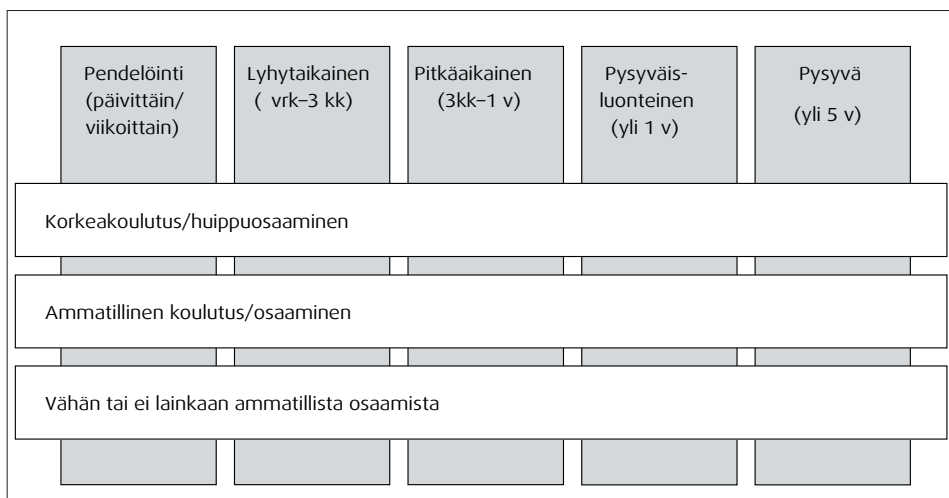
- ”Shortterit” ovat suosituin vaihtoehto. Nämä lyhyet komennukset tai projektikomennukset ovat korkeintaan 6 tai 12 kuukauden mittaisia ulkomaantyöjaksoja, jolloin perhe ja koti säilyvät kotimaassa. Lyhyiden komennusten määrää on lisännyt lähes 80 prosenttia yrityksistä.
- Myös ”pendelöinti” (commuting) on kasvattanut suosiotaan. Tällöin työtä tehdään ulkomailla muutama päivä viikossa. Kotimaassa vietetään vähintään viikonloppu tai työtä tehdä vuoroviikoin eri maissa. Myös tässä vaihtoehdossa perhe ja koti ovat kotimaassa. Yli 40 prosenttia pohjois-amerikkalaisista ja yli 30 prosenttia eurooppalaisista yrityksistä on lisännyt pendelöivien osuutta ulkomaan työkomennuksistaan 2005–2006.
- Pitkiä ulkomaan komennuksia on lisännyt noin 40 prosenttia yrityksistä, mutta myös vähentänyt lähes 20 prosenttia.

Pitkien työtehtävien kohdalla työsuhte lähettäjäorganisaatioon usein katkaistaan. Uusi sopimus tehdään vastaanottavan organisaation kanssa, jolloin uuden työsuhteen ehdot ovat vastaanottavan organisaation käytäntöjen mukaisia. Tällöin esim. ekspatriaattietuja (esim. asuntokuluja tai lasten koulumaksuja)⁴ ei työntekijälle tarvitse maksaa, joten tämä on yritykselle edullisempaa. Ns. ”virtuaalikomennuksilla” on toisinaan viitattu kansalliset rajat ylittävään vastuualueeseen, mikä vaatii paljon matkustelua ja yhteydenpitoa ulkomaille. Henkilöstöjohdollisesti ”komennus” viittaa kuitenkin erilliseen, määräaikaiseen sopimukseen työntekijän ja työnantajan välillä, ja tällaista sopimusta ei virtuaalikomennusten tilanteessa ole. Useihin maihin ulottuva työkenttä on melko tavallista globaaleissa, varsinkin matriisiorganisaatioksi rakennetuissa yrityksissä. (Tahvanainen 2005; The Economist 2006, 76.)

Työnantajien halukkuus irrottautua komennuksista erikoisjärjestelyinä viittaa paitsi säästöhaluihin myös ilmiön normalisoitumiseen osaksi työmarkkinoita. Komennusten muuttuminen paikallisiksi työsopimuksiksi asettaa kansalliset työmarkkinat entistä selkeämmin kilpailuasetelmaan keskenään (mukaan lukien verotus, palkkataso, työaikalaki, jne.). Työnantajien lähettämien työntekijöiden lisäksi suuren joukon muodostavat ne, jotka liikkuvat kansainvälisillä työmarkkinoilla itseenäisesti. Kansainvälisiin työmarkkinoihin kytkeytymisen ensimmäinen haaste onkin

4 Työnantajat myös mielellään lokalisoivat aiemmin ekspatriaattina olleiden työntekijöiden sopimuksia esimerkiksi neljän ulkomaankomennusvuoden jälkeen. Tällöin expatriaattiedut lopetetaan ja henkilö voi jäädä työskentelemään kohdeorganisaatioon paikallisin ehdoin.

tunnistaa tästä monimuotoisesta joukosta se, joka on oman seudun kannalta merkittävä vaihtoehto ja pohtia, miten olemassa olevat järjestelmät, palvelut ja paikallisten työnantajien henkilöstöpolitiikat tukevat tai estävät työvoiman sijoittumista seudulle. (Kuvio 2.) Kestoltaan ja osaamistasoltaan hyvin erilaiset ryhmät tarvitsevat usein hieman erilaisia mutta kuitenkin monilta osin päällekkäisiä palveluita, säädöksiä ja ohjausjärjestelmiä.



Kuvio 2. Työperusteisen maahanmuuttajien jaottelu osaamisen ja keston mukaan.

Kansainvälistyvien työmarkkinoiden tuottama hyöty riippuu paljolti siitä, miten paljon tänne työvoimaa virtaa ja miten integrointi suomalaisille työmarkkinoille onnistuu. Osataanko hyödyntää sitä osaamista mitä on tarjolla vai meneekö aika kulttuurierojen ja byrokratian kiemuroita hämmästellessä? Jos onnistumisia tapahtuu enemmän kuin epäonnistumisia, on mahdollista, että myös Suomen vetovoima kansainvälisillä työmarkkinoilla kasvaa. Työmarkkinoiden onnistunut kansainvälistäminen vaatii eri toimijoilta samansuuntaisia ja toisiaan tukevia kehityspolkuja. Kokonaisuuden johtaminen vaatii ainakin kolmenlaista osaamista:

- Institutionaalinen osaaminen viittaa rakenteiden ja puitteiden (lait, asetukset, rahoitus) luomiseen, jotka luovat perustan varsinaiselle toiminnalle ja ovat yhteiset kaikille toimijoille tai kaikille saman sektorin toimijoille.
- Prosessiosaaminen viittaa palveluihin tai kehittämisprosesseihin, joiden tavoitteena on edistää työmarkkinoiden kansainvälistymistä. Prosessit voivat keskittyä vain kapealle osa-alueelle tai ylittää moniakkin rajoja. Prosessiosaaminen viittaa kykyyn luoda vuorovaikutteisia prosesseja eli edistää tiedonkulkua, oppimista ja sitoutumista sekä luoda yhteisiä foorumeita.
- Substanssiosaaminen viittaa varsinaisten työnantajien edellytyksiin rekrytoida ja työllistää ulkomaalaista työvoimaa.

(Mukailtu Sthåle, Sotarauta & Pöyhönen 2005, 52–54.)

Näiden osaamisten vahvistaminen ja yhdensuuntaistaminen ovat ensimmäisiä askeleita, kun tavoitteena on kokonaisuuden tehokas johtaminen. Toisiaan vahvistaessaan niistä voi muodostua enemmän kuin osiensa summa. Parhaimmillaan voidaan puhua geneerisestä osaamisesta tai kompetenssista, joka kykenee sopeutumaan ympäristön muutokseen ja tuottamaan toimivia rakenteita tai palveluita uudensuuntaistamiseen. Yhdensuuntaistaminen vaatii eri tasojen tuntemista. Lakien ja asetusten tai rahoituskanavien rakentajan on tunnettava kenttä luodakseen toiminnalle mahdollistavat puitteet. Prosessiosaajien on tunnettava rakenteet ja työnantajat luodakseen toimivia palvelukokonaisuuksia ja kehittämisprosesseja. Työnantajien on tunnistettava rakenteet ja prosessit kyetäkseen hyödyntämään niitä omassa toiminnassaan. Rakenteiden ja työnantajien välissä toimivat palvelut ja kehittämisprosessit ovatkin tärkeässä roolissa, kun ne pyrkivät lähentämään puitteiden tarjoamia mahdollisuuksia ja työnantajien tuottamaa kysyntää. Kokonaisuuden johtamiseksi on kuitenkin asetettava selkeä tavoite: mitä työmarkkinoiden kansainvälistymisen johtamisella halutaan saavuttaa alueellisesti tai kansallisesti?

Substanssiosaamisen vahvistaminen – kansainvälinen rekrytointi ja monikulttuurinen työnantaja

Ensimmäinen askel kohti kansainvälisiä työmarkkinoita on työnantajien edellytykset työllistää muuta kuin suomalaista työvoimaa. Yksinkertaistaen voidaan puhua edellytyksistä rekrytoida työvoimaa suoraan ulkomailta ja kyvystä toimia monikulttuurisena työnantajana. Työmarkkinoiden kansainvälistyminen on kuitenkin vielä melko vieras ajatus suurimmalle osalle suomalaisista työnantajista. Ennen kuin kovin ärhäkästi lähdemme rekrytoimaan työvoimaa ulkomailta, olisi kehitettävä työnantajien kansainvälisyysvalmiuksia.

Ensinnäkin ulkomaalaisten työllistyminen Suomessa on merkittävä haaste. Usein hyvinkin koulutetut ulkomaalaiset kohtaavat vakavia ongelmia työn saamisessa. Kysymys ei ole yksittäisistä tapauksista, vaan yleisestä trendistä. (Ally 2002; Forsander 2002; Raunio 2002.) Osittain kyse on asenteista, mutta myös ilmiön tuntemattomuudesta. Minna Söderqvistin tutkimuksen mukaan 69 prosentilla työnantajista ei ollut lainkaan ulkomaalaisia työntekijöitä, 10 prosentilla oli yksi ja 15 prosentilla 1–10 ulkomaalaista työntekijää. Eniten ulkomaalaistaustaisia olivat palkanneet kuntatyönantajat (53 % vastanneista) ja toiseksi eniten valtio (44 %). Edellisten osuutta lisää työllistämismäärä ja jälkimmäisten EU:n vaatimat asianajajat. Yksityisellä sektorilla kokemusta ulkomaalaisista työntekijöistä oli 39 prosentilla vastanneista työnantajista. Kaikista työnantajista vain 29 prosenttia oli koskaan saanut yhtään hakemusta ulkomaalaiselta. Vastaajina oli 628 suomalaista työnantajaa, mutta on huomattava, että kysely lähetettiin yli kahdelle tuhannelle toimipaikalle. (Söderqvist 2005, 42–43.) Voidaan olettaa, että ne jotka eivät olleet koskaan olleet tekemisissä ulkomaalaisen työvoiman kanssa, jättivät muita useammin vastaamatta. Monille työnantajille ulkomaalainen työvoima ei siis ole ollut

todellinen vaihtoehto.

Toiseksi, moninaisuuden johtaminen tuli esiin vain kerran Söderqvistin tutkimuksessa. Marja-Liisa Trux on puolestaan todennut, että monimuotoisuuden johtaminen voi olla melko ohkaista myös kansainvälisesti toimivassa ja monikulttuurisessa tietotekniikka-alan yrityksessä. Myös suuremmissa globaalisti toimivissa yrityksissä on törmätty ilmiöön, jossa paikalliset esimiehet rekrytoivat ennemmin ”paikallista kuin parasta osaamista”. (Söderqvist 2005; Trux 2005; Raunio 2005.) Sen lisäksi, että ulkomaalaisten on vaikea työllistyä Suomen työmarkkinoilla, myös moninaisuuden johtaminen tai kansainvälinen näkökulma henkilöstöjohtamiseen on työnantajakentällä vielä vähäistä tai lähes olematonta. Työmarkkinoiden kansainvälistämisessä työnantajien kansainvälistymisvalmiuksien kehittäminen onkin merkittävä haaste.

Sekä kansallisella että alueellisella tasolla on tarkoituksenmukaista vahvistaa ja systematisoida ulkomaalaisten rekrytointia ja palkkaamista helpottavia käytäntöjä ja palvelurakennetta. Kansallisella tasolla EURES ja muut työhallinnon palvelut sekä yksityiset työnvälitysalan yritykset tarjoavat perustan toiminnan kehittämiseksi. Palvelusektori tällä kentällä on vielä melko vaatimatonta ja sen kehittämisen tavoitteeksi tulisi asettaa tavoitteellinen kytkeytyminen kansainvälisiin työmarkkinoihin.

Toisaalta yksittäisiä esimerkkejä työmarkkinoiden kansainvälistymispyrkimyksistä löytyy laidasta laitaan: osaajien rekrytoinnista ulkomailta täydennyskoulutettavien maahanmuuttajien rekrytointiin Suomesta. Esimerkki jälkimmäisestä löytyy Karkkilasta, missä kunta ja työvoimatoimisto ovat yhteistyössä paikallisten työnantajien kanssa tehneet konkreettista kansainvälistämistyötä osaavien metallimiesten saamiseksi kuntaan. Yhteistyö ja peräänantamattomuus ovat tuottaneet myös tulosta ja kunnan työvoimapulaan on saatu helpotusta. Karkkilan tapaus osoittaa, että sinnikkään yrityksen kautta on mahdollista päästä myös hyviin tuloksiin. Työnantajien kyky ja halu työllistää maahanmuuttajia sekä paikallisen julkisen sektorin toimijoiden tuki muodostivat vahvuuden, jolla paikallisesti tärkeän toimialan jatkuvuus ja kasvu osittain turvattiin. (Ks. laatikko seuraavalla sivulla.)

Pääkaupunkiseudun maahanmuuttajista koneistajia Karkkilaan

Karkkila on pieni alle 9 000 asukkaan kunta eteläisessä Suomessa. Työttömyysaste on seitsemän prosenttia, mutta työttömyydestä 2/3 on rakennetyöttömyyttä. Työpaikkoja on yhteensä 3 500 ja vuosittainen kasvu noin 200 (5 %). Ammattitaitoisista työntekijöistä on jatkuvasti pulaa ja noin 50–60 työpaikkaa on auki. Erityisesti koneistajille on ollut kysyntää ja vuosittainen tarve ollut noin 60–70 ja jatkuvasti on ollut auki 10–15 koneistajan paikkaa. Karkkilan kunta on yhdessä työnantajien kanssa etsinyt työvoimaa aktiivisesti tekemällä ”iskuja” sekä pohjoiseen Suomeen että ulkomaille. Jonkin verran työntekijöitä tuli työvoimaa vuokraavien yritysten kautta Virossa, Venäjältä ja Puolasta, ja heidät vakinaistettiin sitten paikallisiin yrityksiin. Menestys ei kuitenkaan ollut kovin hyvää, joten kohderyhmäksi valittiin pääkaupunkiseudun maahanmuuttajat. Tällä strategialla menestys on ollut jo huomattavasti parempaa ja työntekijöiden löytämisessä on onnistuttu. Karkkilassa työskentelee nyt noin 50 maahanmuuttajaa. Kotouttamiskoulutukseen on integroitu ammatillinen koulutus. Koneistajan täsmäkoulutus sisältää pienryhmien sisänotot neljä kertaa vuodessa ja koulutus kestää noin kahdeksan kuukautta. Työssäoppimista koulutuksesta on yli puolet. 90 prosenttia on työllistynyt koulutuksen jälkeen kunnan yrityksiin. Joissakin konepajoissa ulkomaalaisia työntekijöitä on jo 20–40 prosenttia työntekijöistä. (Ikola 2006)

Myös suuremmilta kaupunkiseuduilta löytyy aktiivisia pioneereja. Koneistajiin verrattuna melko toisenlaisilla työmarkkinoilla liikkuvien bioteknologia- ja ICT-alojen huippuosajien rekrytoimiseksi on Turun työvoimatoimiston puitteissa 2000 luvun alussa käynnistetty hanke High-tech Way. Hanke on kuitenkin jäissä, mm. rekrytointitarpeen vähäisyyden, resurssipulan ja muiden kansainvälisestä rekrytointia tukevien palveluiden lisääntymisen vuoksi. High-tech Way:n tavoitteena oli vahvistaa seudun työnantajien rekrytointiedellytyksiä aloilla, joilla rekrytointi on tapahtunut pitkälti henkilökohtaisten kontaktien kautta tai suoraan yliopistoista. Tarjolla on ollut myös ”ammattilaisten katalogi”, johon kaikki työtä etsivät osaajat voivat rekisteröityä. Osaajapankin tiedot ovat myös alueelle sijoittumista harkitsevien yritysten käytössä. (www.hightechway.com)

Kun rekrytointi ei ota onnistuakseen, voi syntyä harha, että työmarkkinoiden kansainvälistämisen tarvetta ei ole. Työvoiman saatavuuden turvaaminen on kuitenkin paikallisen elinkeinopolitiikan ja kansallisen talous- ja globalisaatiopolitiikan toinen puoli. Samanaikaisesti kun kehitetään seudun elinkeinoja ja taloutta, on varmistettava myös työvoiman saatavuus, jotta hitaan hiipumisen uhka vältetään. Yksinkertaistaen: varsinaisen kansainvälisen rekrytoinnin vahvistaminen työnantajatasolla on merkittävä haaste, tapahtuipa se kotimaan rajojen sisältä tai suoraan kansainvälisiltä työmarkkinoilta. Ratkaisuna voivat olla julkisen sektorin tuottamat palvelut, alan yksityisen palvelusektorin kehityksen tukeminen sekä yritysten oman rekrytointitoiminnan sekä kansainvälisyys- ja/tai monikulttuurisuusjohtamisen kehittäminen. Karkkilan ja Turun esimerkit kuvaavat tämän kentän moninaisia ratkai-

sumalleja. Kehittämisen näkökulmasta olennaista onkin pohtia, miten alueellisesti ja kansallisesti vahvistetaan kansainvälisen rekrytoinnin ja johtamisen substanssiosaamista tarkoituksenmukaisella tavalla – alisuoritusta ja ylilyöntejä välttäten.

Prosessiosaamisen kehittäminen – systematisoituja palvelu- ja kehittämiskokonaisuuksia

Mainitut rekrytointia tukevat palvelut ovat osaltaan sitä prosessiosaamista, joka hyödyntää olemassa olevia puitteita paikallisten työnantajien ja kansainvälistyvien työmarkkinoiden lähentämiseksi. Myös erilaiset kotouttamis-, asettautumis- ja koulutuspalvelukokonaisuudet ovat tavanomaisia erimerkkejä prosessiosaamisesta. On olemassa lukuisia koulutuspalveluita, joiden tavoitteena on antaa valmiuksia työskennellä Suomen työmarkkinoilla. Kielen, tapojen ja ammatin opiskelu on varmasti tärkeää etenkin niille, jotka saapuvat maahan ilman koulutusta tai vähäisellä koulutuksella ja ilman valmista työpaikkaa. Mikään näistä palveluista ei yksinään vastaa kokonaisvaltaisesti työmarkkinoiden kansainvälistymisen ongelmiin: ulkomaalaisten edellytyksiin työllistyä ja työnantajien kykyyn työllistää.

Varsinaista prosessiosaamista edustaa erilaisten palveluiden tuottamisen ohella erityisesti niiden joustava ja monipuolinen yhdistely kokonaisuuksiksi, jotka tarjoavat yksittäistä osaratkaisua laajempia vastauksia työmarkkinoiden kansainvälistymisen ongelmiin. Kohdistuessaan ulkomaalaiseen työvoimaan kokonaisvaltaisen prosessin rakentamisen lähtökohtana voi olla esimerkiksi sosiaalisen ja inhimillisen pääoman vahvistaminen vastaamaan ympäröivän seudun vaatimuksia. Kärjistäen ns. asettautumispalveluiden tavoite on sosiaalisen pääoman vahvistaminen sosiaalista osaamista ja verkostoja rakentamalla, siinä missä koulutuspalveluiden tavoite on inhimillisen pääoman lisääminen koulutuksen avulla. Lopullinen tavoite on molemmilla sama eli yksilöiden kiinnittäminen osaksi työmarkkinoita ja yhteiskuntaa.

Varsinaisia asettautumispalveluita tarjoavat melko harvalukuiset yritykset lähinnä suurimmilla kaupunkiseuduilla. Tällaisen palvelupaketin ostaneen yrityksen työntekijälle toimitetaan usein paljonkin erilaista informaatiota Suomesta asuin- ja työympäristönä jo ennen maahan saapumista. Parhaassa tapauksessa hänellä on saapuessaan palveluksessaan asettautumiskonsultit. Asettautumiskonsultit välittävät rekrytoitaville niin paljon tietoa tulevasta työ- ja asuinympäristöstä kuin mahdollista ja näyttävät käytännössä, miten asioida verovirastossa, KELA:ssa, kaupassa, pankissa ja muissa paitsi maahanmuuttoon, myös päivittäiseen elämään liittyvissä paikoissa. Palveluihin kuuluu myös vuokra-asuntojen etsiminen ja välittäminen, koska asunnon saaminen on ulkomaalaiselle usein huomattavasti vaikeampaa kuin suomalaisille, paikallisista asenteista johtuen.

Sosiaalisten verkostojen rakentaminen on erityisesti julkisen sektorin ja voittoa tuottamattomien toimijoiden kuten EFA:n (Expatriate Family Adjustment) tai EFU:n (Expatriate For Understanding) ydinajatuksena. Kärjistäen EFA rakentaa sosiaalisia verkostoja, joiden avulla maahan muuttaneet pääsevät kiinni työelämään ja EFU pyrkii luomaan kontakteja suomalaisten ja maahanmuuttajien välille

”kummiperhe” menetelmällä. Sekä EFU että EFA hyödyntävät sosiaalisen pääoman (sosiaaliset suhteet ja verkostot) mahdollisuuksia inhimillisen pääoman (koulutus) rinnalla sopeuttaessaan yhteiskuntaa, ympäröivää yhteisöä sekä muualta tulevia toisiinsa. (Ks. alla oleva laatikko)

Expatriate Family Adjusting (EFA) – Ekspatriaattiperheiden sopeuttamisprojekti

EFA on kohdistettu perheellisille, työn perässä Ouluun muuttaville ulkomaalaisille ja erityisesti puolisoille, joille työtä ei vielä ole tarjolla. EFA tarjoaa paitsi tietoa kaupungista, Suomesta, työpaikoista ja työn hakemisesta, myös useita erilaisia sosiaalisia kohtaamispaikkoja ”women’s clubista” kokkikerhoihin. Sosiaalisten verkostojen tavoitteena ei ole ainoastaan helpottaa sopeutumista ja tarjota mahdollisuutta tavata samassa tilanteessa olevia ihmisiä, vaan edistää myös työpaikan löytämistä uusien kontaktien kautta. EFA tarjoaa myös sopeutumista helpottavan seminaarisarjan saapujille eri teemoista, kuten miten osallistua järjestötoimintaan ja viettää vapaa-aikaa tai mitkä ovat kulttuurien tavalisimmat törmäyskohdat Suomessa. EFA järjestää myös vierailuja paikallisissa yrityksissä, tavoitteena on muodostaa kuva myös seudun taloudellisesta perustasta ja kehityksestä. EFA on Oulun kaupungin, EU:n ja paikallisten yritysten sponsoroima projekti. Avaintoimija on kuitenkin ollut yksittäinen henkilö, Hollannista puolison työn mukana Ouluun muuttanut Ata Bos, joka omien kokemusien kautta näki tarpeen EFA:n toiminnalle. Kaupungin elinkeino- ja kansainvälisyystoimiston myötävaikutuksella onnistuttiin luomaan toimiva kokonaisuus, jossa myös paikallinen yrityskenttä on aktiivisesti mukana. Myös maahanmuuttajavoimin tehty lehti, 65 degrees, on julkaistu nettiversiona. Tavoitteena on luoda yhteisöllisyyttä, työllistymisen mahdollisuuksia sekä näkyvyyttä paikalliselle maahanmuuttajayhteisölle ja sen edustajille.
<http://oulu.ouka.fi/efa>

Erilaisia yhteiskuntaan ja työelämään sopeutumista edistäviä ja sosiaalista pääomaa vahvistavia palveluita olisi tarkoituksenmukaista kehittää ja systematisoida. Näiden merkitystä korostaa Suomen vähäiset etniset yhteisöt, jotka osittain voivat korvata palvelun tarpeen. Onkin tarkoituksenmukaista pohtia mahdollisuuksia tukea myös omaehtoisesti muodostuvien yhteisöjen toimintaa. Suomessa ei vielä ole mainittavia ulkomaalaisten muodostamia yhteisöjä, ehkä pääkaupunkiseudun venäläisiä lukuun ottamatta. Näillä yhteisöillä on todettu kuitenkin olevan paitsi sosiaalista merkitystä maahanmuuttajille myös vaikutusta alueen taloudelliseen kehitykseen. Erityisesti korkeanteknologian toimialojen ympärille muodostuneet osajien etniset yhteisöt ovat olleet merkittävässä roolissa esimerkiksi Taiwanin ja Piilaakson tai Israelin ja Piilaakson välille syntyneissä liikesuhteissa. Nämä verkostot ovat vaikuttaneet merkittävästi Taiwanin ja Israelin teknologiatoimialojen kehitykseen. (Saxenian 2006).

Tämä tarjoaa myös Suomelle mahdollisuuksia vahvistaa yhteyksiä Aasian kasvaville seuduille. Opiskelijoita ei ole mielekästä erottaa työmarkkinoiden kansainvälistämisstrategiasta, vaan ilmiöt ovat monin tavoin yhteen kietoutuneita. On huomattava, että kiinalaisia opiskelijoita on Suomen korkeakouluissa – erityisesti tekniikan

alalla – enemmän kuin minkään muun maan tutkinto-opiskelijoita (Alanen 2006b). Olisikin syytä pohtia mahdollisuuksia näiden ihmisten juurruttamiseksi suomalaiseseen talouselämään tukemalla vahvan yhteisön syntyä. Tampereella ja Helsingin seudulla korkeakoulujen yhteistyöllä onkin pyritty luomaan suurempia ja toimivampia opinto- ja palvelukokonaisuuksia ulkomaalaisille opiskelijoille (HERA – Helsinki Research Area ja SITR – Study in Tampere Region). Lähtökohdat ovat olemassa, mutta laajamittainen palveluiden keskittäminen ja yhteisöjen rakentumisen tukeminen ovat vielä monilta osin lähtökuopissaan.

On hyvä muistaa, että esimerkiksi kansainvälisesti merkittävien yliopistojen, kuten Stanford, MIT tai Harvard, vahvuus perustuu myös niissä opiskelleiden ja työskennelleiden ihmisten muodostamalle kansainväliselle verkostolle. Yliopisto ankkuroi verkoston osaamispääoman tiettyyn seutuun. Esimerkiksi Harvardin entisistä opiskelijoista ja työntekijöistä muodostuva 270 000 henkilön alumnijoukko on yksi kulmakivi sen toiminnalle ja jatkuvuudelle.

Palvelut ovat hyvin toimiessaan myös ”käytännön suvaitsevaisuutta” ja kertovat Suomeen muuttajille positiivisesta asennoitumisesta ulkomaalaisia kohtaan. Näin ollen kattava palvelujärjestelmä muodostaisi vahvuuden kansainvälisessä kilpailussa työvoimasta. Palvelut tarjoaisivat työtä myös jo Suomessa asuville ulkomaalaisille. Tarjolla on sekä yksityisiä yrityksiä että EFA:n kaltaisia yritysten, julkisen sektorin ja vapaaehtoistyön yhdistelmiä. Kaikkia näitä tarvitaan, ja eri kaupunkiseudut voisivatkin hyötyä systemaattisesti organisoiduista mutta joustavista palvelukokonaisuuksista, jotka palvelevat sekä opiskelijoita, työvoimaa että mahdollisesti muita asiakkaita. Keskittämällä palvelut myös niiden näkyvyys ja saavutettavuus lisääntyy. Tietämättömyys tarjolla olevista palveluista on hyvin tavallinen ongelma. Vaikka palveluita ei juurikaan osata vaatia, ne sitouttavat seutuun ja tuottavat positiivisen kokemuksen heti sijoittumisprosessin alkuvaiheessa. Tämä luo jatkolle huomattavasti paremman lähtökohdan. Palvelu maksaa itsensä takaisin monella tapaa, kun ihmiset voivat keskittyä työhönsä käytännön ongelmien sijaan. Näin suvaitsevaisuus ei jää juhlapuheisiin, vaan konkretisoituu käytännön toiminnassa.

Institutionaalinen osaaminen – tavoitteena mahdollistavat puitteet

Selkein osa institutionaalista osaamista on lakien ja asetusten sekä rahoituskanavien rakentaminen. Nämä luovat yhteiset puitteet sekä kehittämisprosesseille ja palveluille että työnantajille. Institutionaalista kyvykkyyttä on Suomessa viimevuosina kehitetty voimakkaasti. Uusi ulkomaalaislaki vuodelta 2004 ja sen edelleen käynnissä oleva muokkaus, maahanmuuttopoliittisen linjan etsiminen sekä siirtymäaikalaki ovat kaikki luoneet rakenteita, joiden puitteissa työmarkkinoiden kansainvälistyminen on edennyt. Merkittävä askel eteenpäin oli uusi ulkomaalaislaki, joka puutteistaan huolimatta nosti ensimmäistä kertaa työperäisen maahanmuuton osaksi vakavasti otettavaa poliittista keskustelua. Käytännössä merkittäviä rakenteellisia muutoksia ovat monet maahanmuuttopoliittisen ohjelman (2006) ja sisäministeriönkin

(2004) nimeämät ja osin jo toteutuneet muutokset (työnteko- ja oleskelulupa on yhdistetty työntekijän oleskeluluvaksi, oleskelupa myönnetään tutkinnon suorittamisen jälkeen puoleksi vuodeksi edellisen oleskeluluvan päättymisestä, oleskeluluvan saaneen perheenjäsenet vapautetaan työntekijän oleskelulupavelvollisuudesta, jne.).

Ulkomaalaislain ohella tärkeä osa toimivia puitteita on riittävä rahoitus. Tämä näkyy selkeästi esimerkiksi kotouttamisen ja maahanmuuttajakoulutuksen haasteita tarkastelevissa raporteissa. Työministeriön ja Net Effectin raportit aiheesta kiinnittävät huomiota erityisesti resurssipulaan. (Uusikylä 2005; TM 2005.) Kehittämistoiminnan mahdollistamiseksi ja palveluiden tuottamiseksi on oltava myös resurssit – taloudelliset ja osaamisresurssit – joiden avulla prosessi toteutetaan. Ilman tätä perustaa strategiat ja kehittämis ehdotukset jäävät tyhjäksi puheeksi.

Esimerkiksi viranomaisten puutteellinen kyky toimia muulla kuin suomen kielellä sekä joustavien ja nopeiden tulkkipalveluiden puute voivat estää asioiden tehokkaan hoidon. Tämä tuli selkeästi esille laajassa viranomaisten toimintaa tarkastelleessa tutkimuksessa. Jo pitkään on ollut ongelmana se, että maahanmuuttajien asiat jäävät viranomastoiminnassa yhdelle tai parhaassa tapauksessa kahdelle ihmiselle, jotka ovat joko jossakin määrin kielitaitoisia, ovat oppineet tunnistamaan maahanmuuttajien erityiskysymykset tai ovat muuten valmiita työskentelemään ulkomaalaisten kanssa (Pitkänen 2006). Kyse on rakenteellisesta ongelmasta: osaamisresurssien puutteesta, joka estää uusien toimintatapojen siirtymisen käytäntöön.

Laajasti ottaen rakenteellisia kysymyksiä ovat myös esimerkiksi verotuskäytännöt sekä kansalliseen koulutusjärjestelmään liittyvät ilmiöt. Verotus vaikuttaa tulotason, millä on merkittävä vaikutus kansainvälisen työvoiman sijoittumiseen ainakin lyhyellä aikavälillä. Esimerkiksi korkeasti koulutettujen kohtuullisen matala tulotaso on ongelma Suomelle. Käytössä onkin hyvin marginaaliselle asiantuntijajoukolla suunnattu erityisverotus, jolloin tuloveroprosentti pysyy kahden vuoden ajan 35 prosentissa, kun tulot ovat yli 5800 euroa kuussa.

Kansainvälisessä kilpailussa osaamisesta tullaan mielenkiintoiseen tilanteeseen, kun kohdataan yksilöiden tulokinnat kansainvälisten keskiarvojen sijaan. Esimerkiksi kansainvälisesti hyvän keskiarvon saanut suomalaiskoulu ei ehkä vaikuta yhtä kilpailukykyiseltä vaihtoehdolta, kun sitä tarkastellaan paikallisesti kansainvälisen uran tehneen maahanmuuttajaisän tai -äidin silmin. Mitkä valmiudet koulu antaa kansainvälisille jatkokoulutus- ja työmarkkinoille, verrattuna vaikkapa Lontoon esikaupungin eliittikouluihin? Toisaalta, koulutusjärjestelmämme on perinteisesti tukenut kaikkia opiskelijoita tasapuolisesti. Myös tämä voidaan nähdä vahvuutena. Tasavertaiset mahdollisuudet tarjoava ja vähemmän kilpailuhenkinen kouluympäristöä voidaan nähdä hyvinkin vetovoimaisena vaihtoehtona. Työmarkkinoiden kansainvälistyminen tuo globalisaation lähelle, koska näkökulma tarkentuu kansallisista keskiarvoista yksilötasolle.

Hyvä ja kansainvälinen koulu on tärkeä ominaisuus, koska etenkin korkeasti koulutetut ja kansainväliset ihmiset haluavat hyvän koulutuksen lapsilleen. Onko tarjolla vaihtoehtoja niille, jotka haluavat lapsilleen muun kuin suomalaisen koulu-

kasvatuksen? Yksi esimerkki melko radikaalista institutionaalisesta mukautumisesta kansainvälistyviin työmarkkinoihin on Ranskan valtion tapa lähettää omat opettajat seudulle, jonne hakeutuu merkittävä määrä ranskalaisia perheitä työskentelemään. Näin kansallinen instituutio pyrkii säilyttämään asemansa työmarkkinoiden kansainvälistyessä. (Ks. alla oleva laatikko.)

Ranskalainen koulu Raumalle

Eurajoella sijaitseva Euroopan suurin rakennustyömaa eli Olkiluodon ydinvoimalan laajennus tuo Suomeen useita satoja ulkomaalaisia asiantuntijoita. Työstä vastaavan konsortion (Siemensin ja Framatome) asiantuntijoita asuu voimalaitoksen rakentamisajan Suomessa 300-400. Olennaiseksi kysymyksi on muodostunut lasten koulut. Sadan ranskalaislapsen koulunkäyntiedellytyksiä on pohdittu Rauman seudun lisäksi myös Porissa ja Tampereella. Kaupungit ja kunnat ovat innolla esitelleet kouluolojaan ja palveluvarustustaan Framatomen edustajille, koska koulun sijainti ratkaisee todennäköisesti koko perheen sijoittumisen. Framatome ANP:n toimistopäällikkö Eero Sarparannen mukaan ”Koulun asema on merkittävä. Se ratkaisee ranskalaisten sijoittumisen. Ranskalaisethan menevät jo kolmivuotiaina esikouluun, ja Raumalla on hieman paremmat mahdollisuudet sijoittaa kaikki luokat samaan kouluun. Se on etu sisarusten yhteisiä koulumatkoja ajatellen.” Perheet viipyvät Suomessa hyvin erimittaisia jaksoja, parista kuukaudesta kolmeen vuoteen. Opetuksen jatkuvuus on kuitenkin turvattu, sillä opettajat tulevat Ranskasta. Ranskan kulttuuriministeriö tuo ja kustantaa ranskalaiset opettajat aina sinne, minne Framatome sijoittuu. (Lähde: Kuntalehti 26.1.2005.)

Tässä ei ehdoteta Ranskan mallia Suomeen, mutta halutaan kiinnittää huomio työmarkkinoiden kansainvälistymisen laaja-alaisuuteen. Myös koulutusjärjestelmän monipuolisuutta onkin tarkoituksenmukaista pohtia, kun palveluiden tuotantoa nyt uudelleen muokataan tilaaja-tuottaja-malliin. Koululaitos on ollut yksi kansallisvaltion rakentamisen väline, joten globaalissa tilanteessa sen lähtökohtia ja antamia valmiuksia on syytä pohtia uudelleen. Koulun on tarjottava edellytykset toimia kansainvälisessä, ei vain kansallisessa ympäristössä. Institutionaalisen osaamisen haasteet eivät rajoitu siis maahanmuuttoa ohjaavien lakien ja säännösten laatimiseen tai rahoituskanavien kehittämiseen, vaikka ne sen ytimen muodostavatkin. Mahdollistavia rakenteita on kuitenkin luotava myös laajemmin.

Kohti kansainvälistyvien työmarkkinoiden johtamista

Työmarkkinoiden kansainvälistymisessä on siis kysymys laajasta ja monivaikutteisesta muutoksesta, jonka johtamiseen tarvitaan useita toimijoita ja osaamisia. On asetettava tavoite, mihin johtamisella pyritään. Mitä kansainvälistyviltä työmarkki-

noilta halutaan? Osaamistasoltaan ja sisällöltään erilaiset ja eri mittaiset työpanokset ja kansalliset ja alueelliset tarpeet on asetettava joustavasti yhteen. Tämä vaatii jäykkien rakenteiden sijaan mahdollistavia puitteita ja sirpaleisen palvelukentän sijaan joustavia prosesseja, joiden avulla kyetään reagoimaan muuttuviin tilanteisiin. Myös työnantajien kansainvälistymisvalmiuksien kehittäminen on tärkeä haaste. Kehittämistyön tavoitteeksi voidaan asettaa kansainvälisten työmarkkinoiden hyödyntäminen entistä tehokkaammin ja tähän hyödyntämiseen vaadittavien kyvykkyyksien vahvistamisen sekä kansallisesti että alueellisesti. Työmarkkinoiden kansainvälistymisen johtamisessa voidaan erottaa kolme perustaltaan erilaista osaamisen tasoa.

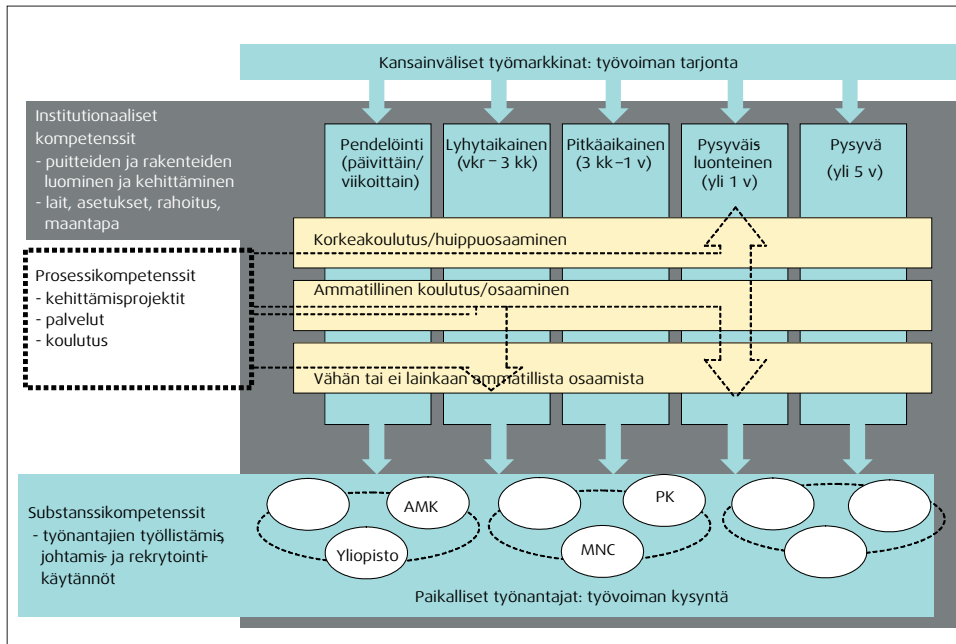
- Institutionaalinen osaaminen edustaa rakenteiden ja mahdollistavien puitteiden luomista. Toimivat lait, asetukset ja rahoituskanavat ovat tämän osaamisen ydintä, mutta laajasti ottaen myös verotus, koulutus, tms. kysymykset. Osaamista olisi siis löydettävä erityisesti eduskunnasta ja ministeriöstä, mutta myös muista rakenteista ja rahoitusta ohjaavista instituutioista, kuten ammatti- ja työnantajajärjestöistä.
- Prosessiosaamisen osatekijöitä edustavat lukuisat projektit sekä koulutuksen tarjoajat ja yritykset, mutta kenttä on melko sirpaleinen. Varsinaista prosessiosaamista edustavat lähinnä ne tahot, jotka muodostavat näistä yksittäisistä palveluista toimivia kokonaisuuksia. Näiden prosessien kautta paikallisten työnantajien edellytykset hyödyntää kansainvälisiä työmarkkinoita lisääntyy merkittävästi ja/tai ulkomaalaisen työvoiman edellytykset työllistyä paikallisille työmarkkinoille lisääntyy merkittävästi.
- Substanssiosaaminen viittaa työnantajien edellytyksiin toimia kansainvälistyvillä työmarkkinoilla. Tämä sisältää valmiuksia rekrytoida ulkomailta, kykyä johtaa monikulttuurista työyhteisöä ja kykyä ja halua työllistää ulkomaalaisia työntekijöitä Suomesta. (Kuvio 3)

Kuvassa 3 kansainvälisten työmarkkinoiden luoman tarjonnan ja paikallisen kysynnän välissä ovat nämä kolme tasoa, jotka pyrkivät tuomaan yhteen paikalliset työnantajat sekä tarjolla olevan työvoiman erilaiset muodot. Viime aikoina keskustelu on kohdistunut pitkälti institutionaalisiin kompetensseihin ja rakenteisiin: uuteen ulkomaalaislakiin, siirtymäaikaan tai EU:n sisäisiin työmarkkinoihin.

Enemmän huomiota tulisi kiinnittää prosessiosaamiseen, joka käytännössä kiinnittää kansainvälisiltä työmarkkinoilta saapuvia tai maahanmuuttajia paikallisiin työmarkkinoihin. Miten tämä prosessi on kokonaisuutena johdettu ja miten kokonaisuus on hallinnassa? Prosessiosaamisen kentältä puuttuvat yhä ne toimijat, jotka kokoaisivat yhteen suurempia kokonaisuuksia lukuisista palveluista ja projekteista, joita kentällä toimii. Esimerkiksi HERA:n ajatus korkeakoulujen yhteisistä kansainvälistymispalveluista Helsingin seudulla tai työministeriön monikulttuurista toimintatapaa kehittävä MoniQ-hanke ovat askelia tähän suuntaan.

Myös työnantajien edellytyksiin kiinnittyä kansainvälisiin työmarkkinoihin tulisi kiinnittää huomiota. Työnantajat ovat hyvin erilaisia, yliopistoista monikan-

sallisiin yrityksiin (MNC) ja monenlaisiin pieniin ja keskisuiin yrityksiin (PK), joiden työvoimatarpeet ja rekrytointivalmiudet vaihtelevat huomattavasti. Tälle kentälle pitäisi kyetä tuottamaan tarkoituksenmukaisia palveluita joustavina mutta vaikuttavina kokonaisuuksina.



Kuvio 3. Työmarkkinoiden kansainvälistymisen johtaminen ja eri tasoilla tarvittavat kompetenssit (mukailtu Sthåle, Sotarauta & Pöyhönen 2004).

Kuviossa 3 käytetään termiä kompetenssi. Tämä korostaa osaamiseen geneeristä luonnetta eli osaaminen ei ole sidottu vain tiettyyn tilanteeseen ja ympäristöön vaan sitä voidaan soveltaa erilaisiin tilanteisiin. Esimerkiksi suomenkielen opetuksen, ammatillisen koulutuksen tai rekrytointi- tai asettautumispalveluiden tuottaminen vaatii osaamista. Varsinaista geneeristä osaamista edustaa kuitenkin näiden osaamisen joustava ja tarkoituksenmukainen käyttö ja niiden erilaiset yhdistelmät, joka johtaa kansainvälisten työmarkkinoiden ja paikallisten työnantajien merkittävään lähentymiseen. Onnistuneeseen lopputulokseen päästäkseen on kyettävä näkemään, mikä on kulloisenkin palvelutarjonnan tarve, miten se on mahdollista tehokkaasti toteuttaa ja mitä muutoksia on mahdollisesti tehtävä, kun tilanteet muuttuvat.

Tässä teoksessa painotus on kuntasektorilla. Kunnat ja kaupungit ovatkin merkittävän haasteen edessä, koska ne toimivat lukuisten palveluiden, kehittämisprojektien, säädösten ja rahoitusmallien tuottajina sekä yhä useammin myös monikulttuurisen työnantajan roolissa. Kunnat tarvitsevat siis osaamista näillä kaikilla eri tasoilla – rakenteiden luojina, prosessien tuottajina sekä varsinaisina työnantajina.

Kirjoittaja on erikoistutkija Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikössä (Sente), joka on osa Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden laitosta. Hänen erikoisalaansa ovat paikallinen ja alueellinen kehittäminen, elinkeinopolitiikka, kaupunkiseutujen vetovoimaisuus sekä inhimillisten voimavarojen merkitys kaupunkiseutujen kehitykselle. Hän on hallintotieteiden lisensiaatti ja viimeistelee väitöskirjaa aiheesta: Suomalaisten innovaatioympäristöjen vetovoimaisuuden kehittäminen ulkomaalaisten osaajien näkökulmasta.

Lähteet

Ally, K. 2002. *Making a new life. A study of foreign degree students in the university of Helsinki*. HYY, Helsinki.

Alanen, A. 2006. Suomi ja rajamaakunnat vetävät venäläisiä. *Tieto & Trendit* 3/2006. Tilastokeskus. s. 58–61.

Alanen, A. 2006. USA kuorii kerman opiskelijavirroista. *Tieto & Trendit* 6/2006. Tilastokeskus. s. 56–59.

(The) Economist. 2005. European migration. The brain-drain cycle. *The Economist*, December 10th 2005. s. 33–35.

Forsander, A. 2002. *Luottamuksen ehdot. Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla*. Väestöliitto, Helsinki.

Forsander, A. Raunio, M., Salmenhaara, P. ja Helander, M. 2004. *Sykettä ja suvaitsevaisuutta. Globaalin osaamisen kansalliset rajat*. Sitra. Edita, Helsinki.

Hermanson, H. 2006. *The labour market situation and mobility in Estonia*. (esitelmä) "Kansainvälinen työnvälitys ja työvoiman saatavuus & liikkuvuus. Työministeriön EURES neuvottelupäivät". 30.5.2006, Porvoo.

GMAC (Global relocation services) 2005: *Ten years of global relocation trends 1993–2004*.

Ikola, J. 2006. *Mitä kaupunki tekee työvoiman turvaamiseksi*. (esitelmä) "Maahanmuuttajat – tärkeä osa työelämää. Asiantuntijuuden vaihtoa – seminaari". Työministeriö, Moniq-hanke. 2.5.2006. Helsinki.

Pitkänen, P. 2006. *Etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus viranomaistyössä*. Edita, Helsinki.

Raunio, M. 2002. *Suomi globaalitalouden osaajien valintojen kentällä. Ulkomaalaisten huippuosaaajien mielikuvat ja kokemukset suomalaisesta kaupunki- ja työympäristöstä*. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, Sente-julkaisuja 14, Tampere.

Raunio, M. 2005. *Aivovuodosta aivokiertoon. Huippuosaaajat talouden voimavarana*. EVA-raportti, Taloustieto Oy, Helsinki.

Sisäasianministeriö 2004. *Ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaa Suomessa käsittelevä hanke*. Ulkomaalaisosasto 13.12.2004.

Stähle, P. Sotara, M. & Pöyhönen, A. 2004. *Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen*. Tulevaisuusvaliokunta, Teknologian arviointeja 19. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004, Helsinki.

Söderqvist, M. 2005. *Ulkomaalaiset työnantajan silmin*. ”Se on niinku tyyppi, tyyppi ja osaaminen, ei se tutkinto”. Helian julkaisusarja A 20.

Tahvanainen, M. 2005. Expatriaattikomennuksista shorttereihin – ulkomaantyön muuttunut arki. *Expatrium* 2005/5.

TM (Työministeriö) 2005a. *Yhteistyössä kotouttamiskoulutusta toteuttamaan*. Työ- ja opetushallinnon työryhmän raportti. Työhallinnon julkaisu 351. Työministeriö.

TM (Työministeriö) 2005b. *Työryhmän ehdotus maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi*. www.mol.fi. 15.11.2005

Trux, M-L. 2005. ”Ei sitä meillä kukaan kato” – kansainvälisyys ja monietnisyys helsinkiläisellä IT-työpaikalla. *Työpoliittinen aikakauskirja* 2/2005.

Uusikylä, P., Tuominen, A., Mäkinen, A-K. ja Reuter, N. 2005. *Maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen arviointi*. Työpoliittinen tutkimus 267, Työministeriö/Net Effect Oy.

Sosiaalisesti kestävä globalisaatio ja työvoiman käyttö

Yhteiskunnat ovat pyrkineet aina ja kaikissa olosuhteissa edistämään työllisyyttä ja työmarkkinoiden toimivuutta ja luoneet sitä kautta edellytyksiä talouskasvulle ja hyvinvoinnin kehitykselle. Tähän saakka näitä ratkaisuja on haettu pääsääntöisesti kansallisin ratkaisuin, mutta nyt talouskasvun ja hyvinvoinnin edellytyksiä haetaan myös globaalin kilpailun kautta. Tämä on johtanut työvoimaresurssien maailmanlaajuiseen hyödyntämiseen ja työvoiman kansainväliseen liikkuvuuteen. Tämä lähtökohta tulee esille kansainvälisten organisaatioiden, kansallisten hallitusten ja työmarkkinajärjestöjen ohjelmissa, mutta ohjelmat eivät kuitenkaan kata aina kaikkia työvoimaresurssien käytön muotoja.

Työvoiman kansainvälinen käyttö tulee esille silloin kun

- 1) yritykset investoivat eri maihin ja hyödyntävät siellä paikallista työvoimaa ja kustannuseroista syntyvää kilpailuetua; näissä tilanteissa syntyy kysymys, ovatko monikansallisten työntekijöiden oikeudet ja asema samat, paremmat vai heikommat kuin yrityksen muissa maissa sijaitsevilla tehtäillä tai sijaintialueen muissa yrityksissä;
- 2) yritykset siirtävät toimintojaan joko tuotannollisista, kilpailu- tai kustannussyistä halvempien tuotantokustannusten maihin, mikä vaikuttaa työllisyyteen entisillä sijaintialueilla; työllisyysvaikutukset tulevat esille sopeutustoimina, irtisanomisina ja työvoiman siirtoina; uusilla sijaintialueilla se merkitsee useimmiten työvoiman rekrytointia ja siirtoja emoyhtiön sisällä;
- 3) yhteiskuntien väliset hyvinvointierot ja talouskehityksen vaihtelut aikaansaavat työvoiman kansainvälistä liikkuvuutta, joka voi olla laillista, osittain säädeltyä ja pimeää.

Kun ajattelee tätä kokonaisuutta, voi vain kuvitella, miten moniulotteisesta ja sosiaalisilta vaikutuksiltaan vaikeasti hallittavasta ilmiöstä on kyse.

Mitä tulee työvoiman kansainvälisen käytön ja liikkuvuuden yleisiin perusteluihin, niin teoreettisesti on mahdollista väittää, että taloudellisten toimintojen kansainvälistyminen ja työvoimaresurssien kansainvälinen hyödyntäminen ovat hyvinvoinnin tasaisemman jakautumisen välttämätön, muttei riittävä ehto. Toisaalta työvoiman kansainvälisellä hyödyntämisellä ja liikkuvuudella on myös laajempia kuin pelkästään työvoimaresurssien turvaamiseen liittyviä vaikutuksia. Työvoiman

kansainvälinen hyödyntäminen voi olla positiivinen vaihtoehto silloin, kun halutaan edistää esimerkiksi yhteiskuntien välistä työnjakoa ja erikoistumista tai kun halutaan lisätä yhteiskuntien välistä taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista vaihtoa. Työvoimavarojen kansainvälinen hyödyntäminen voi olla myös keino tasoittaa yhteiskuntien välisiä elintasoeroja. Positiivisten tulosten saavuttaminen edellyttää kuitenkin sitä, että ihmisten ja työvoiman kansainvälistä käyttöä, ja myös yritysten ja yhteiskunnallisten instituutioiden toimintaa, säännellään kansainvälisin sopimuksin ja sen lisäksi kunkin yhteiskunnan ja yritysten käytössä olevin keinoin.

Mielestäni työvoiman kansainvälinen käyttö ja liikkuvuus sekä niihin liittyvät vastuukysymykset on ymmärretty suomalaisessa keskustelussa varsin hyvin, jos on uskominen esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen kannanottoihin (ks. SAK:n kannanotot; TT:n kannanotot; Hallituksen ohjelma etnisen syrjinnän estämiseksi 2001). Asia on kuitenkin uusi, monimutkainen ja sisältää sekä mahdollisuuksia että uhkia. Ilmiön kompleksisuudesta johtuen siihen on vaikea löytää kaikkia eri osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja. Ongelman tekee erityisen vaikeaksi se, että kansainväliset säädökset ja käytännöt ovat kaukana siitä mitä niiden tulisi olla. Yhteiskunnassa ei ole myöskään kaikin osin valmiuksia ohjata ja valvoa sosiaalisesti kestäviä käytäntöjä. Toimijoiden on usein vaikea saada kaikkea sitä tietoa, jota globaalien ilmiöiden hallinta edellyttäisi. Työvoiman kansainvälinen hyödyntäminen tulee usein esille vain kielteisten ilmiöiden, kuten yritystoiminnan siirtojen, irtisanomisten, sopimusehtojen polkemisen ja työvoimaresursseilla keinottelun yhteydessä. Näissä tilanteissa työntekijät ja heidän järjestönsä ovat jääneet usein yksin ja kyseessä on ollut pikemminkin puolustustaistelu kuin tulevaisuuteen suuntautuva globalisaatiostategian hahmottaminen. Tämän artikkelin tarkoituksena on pohtia, mitä positiivinen ja sosiaalisesti kestävä talouden globalisaatio ja työvoimavarojen kansainvälinen hyödyntäminen voisi olla ja mitä se edellyttäisi politiikalta.

Työvoiman kansainvälinen käyttö edellyttää kansainvälisiä sopimuksia

Jo yksinomaan siitä syystä, että työvoiman tuottavuuden, tietojen ja taitojen ja uusiutumiskyvyn kehittyminen edellyttää pitkäaikaisia investointeja koulutukseen, kuntoutukseen, sosiaaliturvaan ja hyvinvointiin voidaan väittää, ettei työvoiman käyttöä tule jättää markkinavoimien vietäväksi. Yhteiskunnan ja tuotannon ehtojen muuttuessa on pikemminkin kysyttävä, miten työvoimaresurssien ja työvoiman luovan panoksen kehitystä voitaisiin parantaa. Jo nykyisen tason saavuttaminen on edellyttänyt pitkäjännitteisiä investointeja sosiaali- ja hyvinvointipoliittisten järjestelmien, kuten koulutus-, sosiaaliturva-, kuntoutus-, lasten päivähoito-, vanhempainloma- ja eläkejärjestelmien, kehittämiseen. Se on edellyttänyt myös, että työelämän suhteita on kehitetty sopimuksin, lainsäädännön ja erilaisten osallistumis- ja myötämäärämisjärjestelmien kautta. Työvoimapolitiikan avulla on puolestaan pyritty turvaamaan työvoiman saatavuus, liikkuvuus, uudelleen koulutus sekä se, että työvoima on voinut sopeutua rakennemuutokseen ja että työttömyyden riskejä on

tasoitettu. Työvoimaresurssien kehittäminen onkin nyky-yhteiskunnassa vähintään yhtä vaativa ja voimavaroja edellyttävä tehtävä kuin pitkäjännitteisten ja riskejä sisältävien tuotannollisten investointien tekeminen.

Tähän saakka työvoima- ja sosiaalipolitiikka ovat perustuneet ajatukseen, että turvaamalla yksilöiden poliittiset, sosiaaliset ja kansalaisoikeudet yhteiskunta luo edellytykset kansalaisten osallisuudelle, hyvinvoinnille ja taloudelliselle kehitykselle. Tavoitteeseen pyrittiin ensin paikallisella ja kansallisella tasolla, mutta nyt se on noussut entistä tärkeämmäksi myös globaalissa politiikassa. Tärkeimpiä syitä siihen, että yhteiskunnassa on ajateltava globaalisti, ovat ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen, yhteiskuntien välisten hyvinvointierojen tuleminen näkyviksi, talouden globalisoituminen ja siinä yhteydessä esiin nousseet avoimet ongelmat, kuten ihmiskauppa, rekisteröimätön työvoiman käyttö, sosiaaliturvan ja sosiaalisten oikeuksien koordinaation puute sekä keinottelu hyvinvointieroilla ja liikkuvan työvoiman sosiaalisilla oikeuksilla.

Tuotannon kansainvälistyminen, työvoimaresurssien kansainvälinen hyödyntäminen ja ihmisten kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen edellyttävät siis kansainvälisiä toimia ja kehittämisstrategioita työvoima- ja sosiaalipolitiikassa. Sopimusten ja kehittämisstrategioiden tulisi kattaa monikansallisten yritysten toiminnan, investoinnit ja toimintojen siirrot maasta toiseen, lähtö- ja tulomaiden työntekijöiden sosiaaliset oikeudet ja yleensäkin kaiken sen hyvinvointi- ja sosiaalipolitiikan, jota työvoimavarojen kestävä kehittäminen ja hyödyntäminen edellyttävät. Tämän vuoksi tarvitaan aktiivista keskustelua globalisaatiostrategioista. Nyt olisi oikea aika pohtia, mitä sosiaalisesti kestävä kehitys oikeastaan tarkoittaa ja miten se tulisi huomioida yrityksissä, paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Sosiaalisesti kestävä kehityksen ideanhan toi aikoinaan esille ns. Brundtlandin komissio (1987) ja sen kehitettynä versiona voitaneen pitää ILO:n ”A Fair Globalisation” -ohjelmaa (2004). ”A Fair Globalisation” -ohjelma on inspiroinut Suomessakin kansallisiin sekä yritys- ja toimialakohtaisiin globalisaatio-ohjelmiin (Suomen globalisaatio-ohjelma 2005; Paperiteollisuus – Toimialan tilanne ja tulevaisuuden haasteet 2006; Nokia Corporate Responsibility), mutta tässäkin suhteessa ollaan vasta hyvässä alussa.

Tehtaan sulkemisella ja toimintojen siirtämisellä laajat yhteiskunnalliset vaikutukset

Suomessa käytiin vuosina 2005 ja 2006 monta kiivasta taistoa tuotannon siirroista ja tehtaiden sulkemisista. Toimintojaan siirsivät ulkomaille mm. Salcomp, joka siirsi Sodankylän työt ja koneet tehtailta Kiinaan, Elcotec, joka siirsi toimintojaan Tallinnaan ja Intiaan sekä Koneyhtiö, joka päätti lopettaa tuotantolaitoksensa Saksassa. Nämä tapahtumat kypsyttivät yhteiskunnassa halukkuutta ja kykyä keskustella ilmiöstä, jolla on suuria taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia niin luovuttavien kuin vastaanottavienkin maiden ja alueiden kehitykseen. Esimerkiksi Kemian työntekijäin liitto reagoi Perloksen ilmoitukseen ja viittasi yrityksen yhteiskunnalta saamiin

miljoonaluokan tukiaisiin ja vaati yritykseltä yhteiskunnallista vastuuta työntekijöiden uudelleen työllistymisen ja koulutuksen turvaamiseksi (Vallittu 2006). Työntekijöiden lisäksi myös Ylöjärven kaupungin, Pirkanmaan TE-keskuksen, Pirkanmaan liiton, ministeriöiden ja poliitikkojen tiedetään olleen asiassa liikkeellä. Perloksen tapaus onkin kiinnostava kahdelta kannalta. Yhtäältä kyseessä on yritys, joka toimii alalla, joka on nopeiden kysyntävaihtelujen alainen ja jossa halvempien tuotantokustannusten maiden kautta tuleva kilpailu on kovaa. Se näyttää vaikuttaneen yrityksen strategiaan niin, että vastuu työvoimaresursseista on toissijaista yrityksen muihin tavoitteisiin nähden (Jarvanne 2006). Toisaalta Perloksessa toinen toistaan seuranneet toimintojen siirrot ja tehtaiden sulkemiset Suomessa ajoittuvat aikaan, jolloin hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen sopima muutosturva astui voimaan (Irtisanotun muutosturva 2005). Se toi lisävelvoitteita yhteiskunnalle, mutta jättikö se yritykset vastuun ulkopuolelle.

Myöhemmin esille tullut Voikkaan tehtaan sulkeminen vei yhteiskunnallisen keskustelun vieläkin pidemmälle. Voikkaan tapauksen vauhdittamana hallitus valmisti rakennemuutosalueille erillisen tukipaketin ja herätti keskustelua metsäteollisuuden globalisaatiostrategiasta ja yhteiskuntasuhteista. Se johti puolestaan Paperiteollisuuden tulevaisuuden kysymyksiä pohtineet työryhmän asettamiseen¹.

Työryhmä tuottikin lyhyessä ajassa Suomen oloissa harvinaislaatuinen mietinnön, jonka avulla Metsäteollisuus ry ja Paperiliitto ry sanoivat osallistuvansa *”kansallisen globalisaatiohankkeen vuoropuheluun. Järjestöjen esittämät arviot lisääntyneen kilpailun ja kansainvälistymisen aiheuttamista muutospainesta ja ehdotukset niiden aiheuttamista toimenpiteistä olivat osa selvityshanketta. ... Järjestöt tuottavat tietoa globalisaation aiheuttamien paperiteollisuuden toimintaympäristön muutosten havaitsemiseksi. Edellä todettu huomioon ottaen osapuolet selvittävät mahdollisuuksia paperiteollisuuden työllisyyden, tuottavuuden ja toimivien työpaikkakohtaisten ratkaisujen ja hyvien käytäntöjen edistämiseksi. Myös luottamusta ja työehtosopimustoimintaa kehittämällä voidaan tukea muutoshasteisiin vastaamista työpaikoilla ja siten koko toimialalla.”* (Metsäteollisuus ry:n ja Paperiliitto ry:n tiedote 12.6.2006).

Toimialakohtaisen globalisaatio-arvion tekemistä voidaan pitää erittäin kiinnostavana aloitteena tilanteessa, jossa perinteisesti kotimaassa sijainnut ja kansallisessa omistuksessa ollut teollisuuden ala on lyhyessä ajassa kansainvälistynyt niin, että nykyisin kaksi kolmannesta suomalaisperäisestä paperiteollisuuden tuotantokapasiteetista on ulkomailla. Tätä voidaan pitää erityisenä asiana, sillä moniin muihin aloihin verrattuna paperiteollisuuden tuotannon ja omistuksen kansainvälistymisen sanotaan tapahtuneen Suomessa verraten myöhään, pääosin vasta 1990-luvulta alkaen. Siihen saakka omistus oli pitkälti kansallista ja kansainvälinen toiminta tarkoitti pääosin vientiä. (Paperiteollisuus ... 2006, 5)

1 Työryhmän asettamisesta sovittiin työmarkkinajärjestöjen kesken 1.7.2005, työryhmä asetettiin 19.12.2005 ja se jätti mietintönsä 31.5.2006. (<http://www.forestindustries.fi/tiedotteet/2006/20060612125132.html>)

Samaan aikaan kun Suomessa käydään harvinaislaatuista keskustelua paperiteollisuuden globalisaatiostrategiasta, suomalaiset yritykset kohtaavat globalisaatio-keskustelun myös uusissa sijaintimaissa, kuten Venäjällä, Kiinassa ja Uruguayssa; suomalaisten yritysten puunhankinta Venäjällä on ollut tarkkailun kohteena jo vuosia. Kiinaan sijoittuneiden suomalaisten teknologiayritysten työvoiman rekrytointikäytännöt ja työn ehdot ovat olleet suurennuslasin alla niin Suomen ammattijärjestöjen kuin kansainvälisten tutkimuslaitostenkin toimesta. Metsä-Botnian Uruguayn tehdashankkeet ovat puolestaan johtaneet ennen näkemättömiin ristiriitoihin Argentiinan ja Uruguayn hallitusten kesken ja vetäneet kansainväliset järjestöt, Suomen hallituksen ja EU:n mukaan selkkaukseen. Kaiken kaikkiaan tämä viittaa siihen, että yhteiskunnassa on entistä enemmän tietoisuutta ja halua ottaa kantaa globalisoitumiseen ja siinä yhteydessä tapahtuviin investointeihin ja tuotannon siirtoihin. Keskusteluun ovat tulleet mukaan perinteisten poliittisten organisaatioiden ja toimijoiden lisäksi kansalaisjärjestöt, mikä kertoo puolestaan siitä, että globalisaatiostrategiasta ei voidakaan enää sopia vain ylätasolla ja poliittisen ja taloudellisen eliitin toimin vaan siinä ovat mukana myös kuluttajat ja kansalaisjärjestöt (Leisink 1999, 1–27).

Tuotannon siirtojen yhteydessä on myös kysytty, miten käy niiden työntekijöiden, jotka tulevat mahdollisesti irtisanotuiksi. Pystyvätkö paikalliset ja seudulliset työmarkkinat työllistämään takaisin irtisanotun työvoiman ja pystyykö nykyaikainen yhteiskunnallinen tuki ja muutosturva tasoittamaan ne sosiaaliset riskit, jotka työpaikan menettäminen aiheuttaa yksilöille ja kotitalouksille?

Aikaisemmat tutkimukset ja kokemukset osoittavat, että tuotantolaitoksen toiminnan lopettaminen ja sen mukanaan tuomat sopeutumisongelmat ovat paljon moniulotteisemmat kuin miltä ne ensi silmäyksellä näyttävät. Kysymys ei ole vain yksittäisen yrityksen toiminnasta ja sen toteuttamista investoinneista vaan laajasti myös yhteiskunnallisista, yksilöiden ja kotitalouksien tekemistä investoinneista. Kun yritys lähtee joltakin paikkakunnalta tai supistaa siellä toimintojaan, päätös vaikuttaa työntekijöihin ja heidän kotitalouksiinsa sekä yhdyskunnan ja lähialueiden yritysten toimintaan, työllisyyteen ja työmarkkinoiden toimintaan, sosiaaliturva- ja hyvinvointipalveluiden käyttöön sekä yleisemminkin siihen, millaisiksi paikallisen ja globaalin talouden ja vaihdannan väliset suhteet kehittyvät (Koistinen & Suikkanen 1990; Jolkkonen 1998; Kurvinen 1999; Linnakangas 1997; Rouvinen 2003). Kun globaalisti toimiva yritys siirtää toimintojaan muualle ja syventää omien yritystensä välistä työnjakoa, on huomioitava myös se, mitä kaikkea tapahtuu uusilla tehtailla ja toimintaympäristöissä. Todennäköisesti sielläkin joudutaan tekemään suuria investointeja sekä kotitalouksissa että yritysten sijaintialueilla.

Kun suomalaiset yritykset sijoittuvat Kiinaan tai Viroon, vaikutuksia arvioidaan usein vain Suomessa menetettyjen työpaikkojen lukumäärien ja työvoimakustannusten mukaan, mutta muut yhteiskunnalliset kustannukset, kuten työvoiman liikkuvuudesta aiheutuvat kustannukset (asuminen, palvelut, liikenne, sosiaalisten rakenteiden muutos jne.), jäävät huomiotta. Joku ”näkömätön käsi” kuitenkin nekin kustannukset hoitaa. Se, että tiheään asuttujen Tallinnan tai Pekingin laitakaupunkeja

teollistetaan ja yritysten tarvitsema työvoima revitään maaseudulta kaupunkikeskuksiin, joissa työvoimalla ei ole asuntoja eikä tarpeellisia palveluja ja sosiaaliturvaa, ovat kustannuksia, jotka tulevat sekä yhteiskunnan että kotitalouksien maksettaviksi (vrt. Ainsaar 2004; Luo 2006).

Kun globaalien yritysten sijoituspäätösten vaikutusten arviointia laajennetaan yhteiskunnallisiin ulottuvuuksiin, tuleeikin ilmi, ettei ole merkityksetöntä, miten globalisoituva yritys toimii uusilla sijaintialueillaan ja omilla lähtöalueillaan tai miten yritys toteuttaa yritystoiminnan muutokset, oli sitten kyse kasvusta, supistumisesta tai toiminnan painopisteiden muutoksista. Yritystoiminnan muutosten yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta ratkaisevaa on myös se, millaista yhteistyötä yritys tekee paikallistasolla henkilöstön, kuntien, työvoima- ja elinkeinopolitiikkaa hoitavien viranomaisten ja myös muiden yritysten kanssa.

Globalisoituvassa maailmassa emme voi estää näitä yritystoiminnan muutoksia, mutta kun yritystoiminnan muutosten yhteiskunnalliset vaikutukset monimutkautuvat ja saavat mittavat suhteet niin paikallisella kuin globaalillakin tasolla, herää kysymys, miten yritysten, ammattiliittojen, paikallisten viranomaisten ja miksei myös yksilöiden yritysten työntekijöiden, kuluttajien ja kansalaisten tulisi toimia, jotta muutokset voisivat tapahtua yritysten toimintaedellytyksiä kehittäen mutta samalla sosiaalisesti kestäväällä tavalla?

Liikkuvan työvoiman oikeudet

Taloudellisen toiminnan globalisoitumisesta, työvoiman kansainvälisestä käytöstä ja liikkuvuudesta saadut kokemukset kertovat selvää kieltä siitä, että jos taloudellisten tavoitteiden lisäksi tavoitellaan myös sosiaalisesti kestävää kehitystä, niin silloin kansainväliset sopimukset ovat välttämättömiä. Mutta nekään eivät riitä, vaan työvoiman kansainvälisen käytön ja liikkuvuuden ja niihin liittyvien sosiaalisten riskien sääntelemisen tulee olla myös kussakin yhteiskunnassa laajasti hyväksytty asia. Se tarkoittaa muun muassa sitä, että yritystoiminnan ja työvoiman kansainvälistä liikkuvuutta ei tule toteuttaa vain yritysten ehdoilla, vaan asialla tulee olla yhteiskunnassa laaja poliittinen hyväksyntä. Yhteiskunnallinen hyväksyntä on tärkeää, sillä yritysten ja työvoiman liikkuvuudesta aiheutuu merkittäviä yhteiskunnallisia kustannuksia ja kansalaisten tulee olla valmiita maksamaan nämä kustannukset ja osallistumaan myös siihen työhön, jota tehdään liikkuvan työvoiman yhteiskunnallisen sopeutumisen hyväksi. Weinsteinin (2002) varoittaa, että pelkästään työnantajien intressin kuuleminen voi johtaa vierastyövoiman sosiaalisten oikeuksien polkemiin. Matalapalkka-alojen luominen siirtää helposti verotuksen ja sosiaaliturvan kustannuspainetta myös keskituloisille vastaanottaja-maan kansalaisille ja julkinen sektori joutuu maksamaan vierastyövoiman käytöstä aiheutuvat hallinnointi-, sosiaaliturva-, ympäristö- ja hyvinvointipalvelukustannukset. Jo yksinomaan näistä syistä vierastyövoiman käytön tulee olla yhteiskunnassa laajasti keskusteltu ja sitä kautta hyväksytty asia, niin työvoimaa luovuttavissa kuin sitä vastaanottavissakin maissa.

Kansainvälisten esimerkkien avulla on edelleen osoitettavissa, että sitä mukaa kuin talous globalisoituu ja työvoiman ylikansallinen hyödyntäminen on lisääntynyt, ovat hallitukset pyrkineet suojautumaan globalisaation aiheuttamilta sosiaalisilta riskeiltä. Sopeutuessaan hallitukset voivat periaatteessa käyttää kolmea eri keinoa: protektionismia, kompensatiota ja positiivisia kehitysohjelmia. Nämä kolme erilaista sopeutumisen keinoa voivat olla sekä globaalien yhteistoimintaorganisaatioiden (EU, NAFTA, MERCOSUR ja ASEAN-maiden) että yksittäisten maiden tai järjestöjen käyttämiä.²

Kansainvälisessä vertailussa EU osoittautuu alueeksi, jossa on kaikkein pisimmälle menevät tavoitteet taloudellisesta ja poliittisesta yhteistyöstä ja sosiaalisesta harmonisoinnista. Tosin EU:n sisälläkin on huomattavia eroja työsuhteiden valvonnassa ja sitä kautta esimerkiksi pimeän työvoiman käytössä (Reynori 2003). ASEAN-maat on puolestaan alue, jossa globaali koordinaatio tarkoittaa lähinnä vain informaation vaihtoa ja MERCOSUR-maat muodostavat alueen, jossa tavoitellaan ILO:n sopimusten noudattamista. NAFTA-maissa taas ei tavoitella laisinkaan työelämän standardien harmonisointia, vaan pikemminkin pyrkimyksenä on se, että kukin maa noudattaisi edes omia olemassa olevia standardejaan. Näiden globaalien strategioiden erilaisuudesta huolimatta on kuitenkin mielenkiintoista, että kehityksessä on myös yhtäläisyyksiä.

- Kunkin globaalien yksikön (EU, NAFTA, MERCOSUR ja ASEAN-maat) sisällä yhteisten pelisääntöjen kehittämistä tuntuvat aina vaativan ne maat, jotka ovat taloudellisesti muita paremmassa asemassa ja joissa on etuudestaan muita maita korkeammat sosiaaliset ja työelämän standardit. Ajaessaan yhteisiä standardeja kehittyneet maat näyttävät yrittävän puolustaa omia kilpailuasemiaan mm. ”social dumping” -tyyppiseltä kilpailulta (Golub 1997; Leisink 1999).
- Yhteiskuntien väliset hyvinvointierot sekä yhteiskuntien väliset ja sisäiset poliittiset intressiristiriidat näyttävät kuitenkin johtavan siihen, että kansainväliset normit, sopimukset ja tukiohjelmat kehittyvät pikemminkin minimilinjalta, kuin että standardeja kehitettäisiin edistyksellisesti ja ylöspäin vetäen (upward harmonisation and upgrading). Esimerkkejä minimilinjan toteutumisesta ovat kansainväliset sopimukset oikeuksista työssä (ILO), EU:n kaavailemat sosiaaliset oikeudet sekä miesten ja naisten palkkauserojen tasoittamista koskevat tavoitteet (ILO: Rights of Workers;

2 NAFTA (North American Free Trade Agreement) on Kanadan, Meksikon ja Yhdysvaltojen välinen vapaakauppasopimus, joka astui voimaan 1994. MERCOSUR (Mercado Común del Sur) on vuonna 1991 perustettu latinalaisen Amerikan maiden Argentiinan, Brasilian, Paraguayn ja Uruguayn kauppayhteisö. ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) on vuonna 1967 perustettu Kaakkois-Aasian valtioiden yhteisjärjestö; perustajajäseninä Filippiinit, Indonesia, Malesia, Singapore ja Thaimaa, myöhemmin liittyneet Brunei, Kambodza, Laos, Myanmar ja Vietnam.

Fundamental and Social Rights in the EU; ILO:n artikla 101 samanarvoisen työn palkkauksesta).

- Kun kehittyneet maat vaativat kansainvälisiä normeja työvoiman, pääoman ja palvelujen liikkuvuuteen, on ”kansainvälinen herääminen” johtanut usein siihen, että kunkin maan sisällä huomiota on alettu kiinnittää siihen, miten asiat ovat omassa maassa ja mitä yritykset, ammattiliitot, julkinen valta ja yksittäiset kansalaiset ja kotitaloudet tekevät omien kansallisten normien noudattamiseksi. Esimerkiksi Suomessa on osoitettavissa, että niin veroviranomaiset, työvoimaviranomaiset kuin ammattiliitotkin ovat heränneet Virosta ja Venäjältä tulevan työvoiman kysymyksiin ja valvovat entistä tarkemmin suomalaisten ja tänne sijoittuvien yritysten toimintaa. Tässä suhteessa Suomen tilanne ei juuri poikkea siitä, miten Yhdysvalloissa käytetään meksikolaista työvoimaa (Kahman 2002).
- Asian positiivinen puoli näyttäisikin olevan se, että työvoiman kansainvälinen liikkuvuus synnyttää ns. bumerangiefektin. Tämän metaforan mukaisesti katse toisiin – normien rikkojiin, alhaisten standardien maihin jne. – kääntää katseen omaan pesään, omassa maassa tapahtuviin normien rikkomuksiin ja alitukseen (Risse-Knappen 1999; Gittermann 2003).

Kun sosiaalitieteilijät ja politiikantutkijat ovat arvioineet kansainvälisten normien, kuten ihmis- ja sosiaalisten oikeuksien, työelämän standardien jne., kehittymistä, on voitu osoittaa, että sosiaaliset oikeudet eivät virtaa vapaasti maasta toiseen, vaan keskeistä on se, miten niihin suhtaudutaan vastaanottavissa maissa ja millaisten instituutioiden ja käytäntöjen kautta kansainväliset normit implementoituvat yhteiskunnalliseksi todellisuudeksi. Toisin sanoen yksilöiden, järjestöjen, poliittisten puolueiden, alueellisten ja paikallisten toimijoiden ja hallitusten suhtautuminen kansainvälisiin sopimuksiin ja normeihin sekä niiden vaikutukset instituutioiden toimintaan vaikuttavat olennaisesti siihen, millaisiin käytäntöihin kansainväliset normit kussakin maassa johtavat.

Kansainvälistyminen vaikuttaa kansallisiin käytäntöihin ja instituutioihin, mutta kansallisten valintojen kautta lopulta muotoutuu se, millaisiin muutosstrategioihin lopulta päädytään. Suomen hallitusohjelmaan (2003) sisältyvät kannanotot, ja esimerkiksi tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun sisältynyt kolmikantasopimus ulkomaisen työvoiman työsuhteiden valvonnan tehostamisesta, antavat viitteitä siitä, että Suomessa reagoidaan ulkoiseen muutokseen tiukentamalla kansallisia käytäntöjä. Esimerkiksi Teollisuus ja Työnantajat sekä Palvelualojen työnantajat päätyivät (14.4.2003) kannanottoon, jossa ne olivat valmiit tiukentamaan ulkomaisen työvoiman työsuhteiden valvontaa ja erityisesti ns. rekisteröimättömän työvoiman (undeclared work) saattamista valvontaan.³ SAK puolestaan vaati (15.6.2003), että Suomen ul-

3 ”TT:n ja PT:n mielestä on arvokasta, että työsuhteiden valvonnan tehostamisessa on saavutettu kolmikantaisesti yksimielinen ratkaisu. Ehdotetut muutokset parantaisivat merkittävästi ulkomaisen työntekijöiden työsuhteiden valvontaa, mutta eivät toisaalta asettaisi kohtuuttomia lisärasitteita työnantajille” TT ja PT 14.4.2003

komaalaislaki olisi uudistettava ennen EU:n itälaajentumista.

Edellä kuvattu strategia koskee kuitenkin vain ns. liikkuvaa työvoimaa ja maahan tulevia. Se jättää kokonaan avoimeksi sen, miten maan hallitus ja työmarkkinajärjestöt, kunnat ja kansalaisjärjestöt suhtautuvat suomalaisten yritysten investointeihin muissa maissa ja miten ne toimivat silloin, kun yritykset siirtävät toimintojaan kotimaasta muualle. Toisaalta, kun työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa on tähän saakka kehitetty kansallisina ratkaisuin ja niitä rahoitettu kansallisin varoin ja sääntämisen avulla, saa globalisaatio kysymään, miten me toimimme globaalissa ympäristössä. Miten suhtaudumme Suomessa vallitseviin sosiaalisiin oikeuksiin, kun niihin tulisi olla pääsy myös niillä, jotka tulevat asumaan tänne ja tekevät työtä yhteiskuntamme hyväksi? Voidaanko tässä tilanteessa toimia enää protektionismin linjalla? Riittääkö, että globalisaation aiheuttamia menetyksiä ja sosiaalisia riskejä kompensoidaan niille, jotka kärsivät globalisaatiosta työvoimaa vastaanottavassa tai sitä luovuttavassa maassa, vai tulisiko meillä olla positiivinen, tulevaisuuteen suuntautuva ja sosiaalisesti, taloudellisesti ja poliittisesti kestävä ratkaisu? Väitän, että näistä asioista on keskusteltu liian vähän ja että keskustelua on sävyttänyt pikemminkin ns. ”terveen kansallisen itsekkyyden” argumentti ja kompensatiolinja kuin aktiivinen ja positiivinen tulevaisuustavoite.

Suomella on kokemuksia erilaisista rajoista ja poliitikoista

Suomi on hyvin erikoisessa asemassa työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden ja sen sääntelyn suhteen, sillä Suomella on avoimuudeltaan erilaisia rajoja (EU, Venäjä, Norja) ja myös pitkältä ajalta kokemuksia eri tavoin säännellystä kansainvälisestä työvoiman liikkuvuudesta.

- Suomella on pitkä kokemus työvoiman liikkuvuudesta Pohjoismaiden kesken. Vuodesta 1957 alkaen pohjoismaista yhteistyötä on avattu ja sosiaalisesti suojattu yli sellaistenkin standardien, joista Euroopan hiili- ja teräsunioni, Benelux-maat jne. eivät ole koskaan tohtineet edes unelmoida. Työvoima- ja sosiaalipolitiikassa pohjoismainen yhteistyö on merkinnyt vapaan liikkuvuuden lisäksi koordinaatiota ammattikoulutuksessa, verotuksessa, sosiaaliturvassa, jne. Se on merkinnyt yhteistyötä tiedonvälityksessä, työnvälitystoiminnassa ja ammatinvalinnan ohjauksessa ja myös sitä, että tätä toimintaa on rahoitettu yhteisin voimavaroin. Kaikesta tästä huolimatta Pohjoismaiden neuvosto ei päässyt vielä syksyllä 2003 pidetyssä kokouksessa mm. Suomea tyydyttävään ratkaisuun Pohjoismaiden sisällä liikkuvan työvoiman sosiaaliturvaoikeuksien ja hyvinvointipalvelujen kehittämisessä.
- EU-integraatio on tunnetusti laajentanut koordinaatioon kuuluvien maiden piiriä ja johtanut monilla politiikan aloilla toimintojen harmonisointiin sekä myös riskien kompensointiin ja yhteisiin kehityshankkeisiin.

Kaikesta edistyksestä huolimatta EU on monissa asioissa vielä kaukana pohjoismaisesta käytännöstä ja sillä on ratkaisemattomia kysymyksiä ennen kaikkea kolmansista maista tulevan työvoiman sosiaalisten ja poliittisten oikeuksien suhteen (Mückenberger et al 2001; EC: An actionplan ... 1999). Asioiden nykytilasta kertovat ne lukemattomat kiistakysymykset, joita on jouduttu ratkomaan mm. EY-tuomioistuimessa (vrt. Guild 1999; Free movement ... 1998).

- EU:n laajeneminen avaa aivan uuden realiteetin ja herättää sekä toiveita että pelkoja, mutta työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden ja ulkomaisen työvoiman käytön kannalta ratkaisevaa on kuitenkin se, että on olemassa minimistandardit ja että noiden minimistandardien toteutumista valvotaan EU-tasolla. Tämä on johtanut jo nyt Suomessa ns. bumerangiefektin käynnistymiseen esimerkiksi työehtoja koskeissa asioissa ja työnvälitystoiminnassa. Tosin me tiedämme, että monet strategiset kysymykset ovat vielä ratkaisematta. Avoimena on mm. se, miten pitkälle ja missä asioissa Viro liittoutuu Britannian ja Espanjan kanssa linjalle, joka merkitsee protektionismin ja minimilinjan voittamista työsuhteiden ja sosiaalisten oikeuksien sääntelyssä. Viron EU-jäsenyyden alkuaikoina Saksa ja Ruotsi osoittivat selvän ärtymyksensä Viron uudelle hallitukselle sen *laissez-faire*-linjasta, kun taas Suomi oli selvästi pidättyväisempi, vaikka sen aiheuttaman uhkan arvioitiin olevan suurempi Suomessa kuin Saksassa ja Ruotsissa.
- Suomella on myös EU:n pisin raja Venäjän kanssa, joka poikkeaa taloudellisesti, poliittisesti, sosiaalisesti ja historiallisesti kaikista muista rajoista. Suomen ja Venäjän rajaan kohdistuu hyvin ristiriitaisia tuntemuksia – toiveita ja pelkoja – ja se on raja, jonka suhteen esim. työvoiman liikkuvuuden suhteen ei ole olemassa mitään selkeää ja kestäväää konseptiä, tarkastelipa asiaa Suomen tai Venäjän valtioiden taikka kansalaisten näkökulmasta. Kansainvälisesti verrattuna tätä sääntelyä voisi lähinnä verrata ASEAN-maihin, joissa yhteistyö tarkoittaa lähinnä informaation vaihtoa ja ns. best practice -mallin soveltamista. MERCOSUR-maat ovat tässä suhteessa jo pidemmälle, sillä ne pyrkivät edistämään ILO:n normeja ja ne ovat ottaneet askeleita kehittääkseen sosiaalisia sopimuksia.

Oleellista tässä kaikessa on tietenkin se, millaisen tilannearvion suomalaiset tekevät ja millaisiin poliittisiin valintoihin olemme valmiit. Työvoima- ja sosiaalipoliittiset järjestelmät ovat historiallisen kehityksen tulosta ja kansallisia konstruktioita. Sopeutuessamme kansainväliseen kehitykseen meidän on kysyttävä, miten kansalliset mallit muuttuvat? Vastaammeko kansainvälistymiskehitykseen pohjoismaisen kokeumuksen pohjalta, ja siitä kiinni pitäen, vai otammeko oppia kenties muista maista? Hyväksymmekö kehittämisen pohjaksi jonkun universaalin sosiaalisista standardeista kiinnipitävän, niitä kehittävän vai niitä laskevan mallin? Jo pelkästään EU:n sisäistä kehitystä tarkastelemalla voi havaita, että sekä upgrading- että downgrading-

mallit ovat käytössä. Tämä on ollut mahdollista, sillä työvoima- ja sosiaalipolitiikassa EU jättää monet asiat kansallisten ratkaisujen varaan.

Toisaalta on kuitenkin todettava, ettei kansainvälistymiskehitys, eikä myöskään Venäjän raja, jätä suomalaisia rauhaan, vaan meidän on pakko reagoida muutoksiin. Yritysten tapa etsiä ratkaisua omaan kilpailuasemaansa kansainvälistymisen tietä on jo nyt johtanut siihen, että voimassa olemaan YT-lakiin ja työvoimapolitiikan peruslinjauksiin etsitään uutta sisältöä. Ulkoiset tekijät siis ajavat Suomea muuttamaan omaan lainsäädäntöön ja sopimustoiminnan ehtoja. Tässä tilanteessa on kiinnostava kysyä, missä ovat kansallisen ja paikallisen valinnan mahdollisuudet ja missä asioissa tarvitaan kansainvälistä sopimustoimintaa? Eri toimijoilla, kuten ammattiyhdistysliikkeellä, työnantajilla, julkisilla viranomaisilla (kunnat, työvoima-, sosiaali- ja veroviranomaiset), puolueilla, järjestöillä ja kansalaisilla, on näistä asioista varmasti omat käsityksensä. Oletan, että yhteiskunnallisella keskustelulla onkin tässä suhteessa erittäin tärkeä sija. Parhaassa tapauksessa jo yhteiskunnallisen keskustelun herääminen voi johtaa siihen, että työvoiman kansainvälisessä liikkuvuudessa noudatetaan sosiaalisia oikeuksia ja kansainvälisiä sopimuksia. Tämä linja ei kuitenkaan riitä, sillä se saattaa johtaa ongelmien, ja erityisesti taloudellisten kustannusten, kasautumiseen tulevien sukupolvien maksettavaksi. Kansainvälisesti vertaillen on kuitenkin merkillepantavaa, että Suomessa ns. kolmikantainen sopiminen näyttäisi toimivan tässäkin kysymyksessä. Niin työnantajien kuin työntekijöiden järjestöjen kannanotoissa on ilmaistu selvästi, että ulkomaalaisten työsuhdevalvontaa on tehostettava ja kehitettävä kolmikantaisen sopimustoiminnan pohjalta.

Oma kiinnostava lukunsa on se, millaisiin ratkaisuihin työvoiman kansainvälisessä liikkuvuudessa voidaan päästä paikallisin sopimuksin ja toimin. Suomen ja Venäjän on syytä katsoa toisiinsa, ja pohdittava, voisivatko ne löytää ratkaisun molempien yhteiskuntien taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin kehittämällä ihmisten ja työvoiman liikkuvuutta. Silloin ovat tärkeitä muun muassa seuraavat asiat:

- työvoiman liikkuvuudesta tulee tehdä sosiaalisesti kestävää ja kansalaisten keskuudessa hyväksyttyä toimintaa,
- työvoiman liikkuvuutta on ohjattava ja säänneltävä yhteistyössä, koska kyse ei ole työvoiman vapaasta liikkuvuudesta,
- molemmin puolin rajaa olisi aloitettava työnantajien, työnhakijoiden ja yhteiskunnallisten toimijoiden koulutus,
- Suomessa tulisi varautua työvoiman liikkuvuudesta aiheutuviin yhteiskunnallisiin kustannuksiin ja investointeihin.

Kansainvälistyvässä maailmassa hyvinvointia ei voida turvata vain niin, että kansakunnat ja valtiot suojautuvat globalisaation haitoilta, vaan niiden on aktiivisesti kehitettävä globaalin toiminnan pelisääntöjä. Globalisaation hallintaan tarvitaan myös uutta asiantuntijuutta, joka ei rakennu ainoastaan poliittisen ja taloudellisen eliitin tiedon varaan vaan myös kansalaisten asiantuntemukseen. Siksi on kysyttävä, mitä tietoa me kansalaisina, kuluttajina ja työntekijöinä tarvitsemme ja mihin tietoon ja

asiantuntijuuteen voimme luottaa. Tässä suhteessa on ilahduttavaa, että kunnat, ammattiliitot ja kansalaisjärjestöt ovat valveutuneet ja kehittävät tietojaan ja taitojaan globalisaation kysymyksissä. Nykyisin myös yhä useammat opiskelijat ovat ottaneet globalisaation todesta. He opiskelevat shuahilia, espanjaa, portugalia, venäjää ja arabiaa oppiakseen paremmin ymmärtämään eri kulttuureja. Näen tämän merkinä uudesta heräävästä asiantuntijuudesta.

Kirjoittaja on yhteiskuntatieteiden tohtori ja toimii työpolitiikan professorina Tampereen yliopistossa. Hänen erikoistumisensa aiheita ovat työmarkkinoiden rakenne ja toiminta, työllisyys, työttömyys, työvoimapolitiikka ja sosiaalipoliittisten järjestelmien toiminta. Hän on tutkinut näitä aiheita aluksi suomalaisessa, mutta nykyään yhä enemmän eurooppalaisessa kontekstissa.

Lähteet

Ainsaar, M. (2004) Reasons for Move: A study on Trends and Reasons of Internal Migration with Particular Interest in Estonia 1989–2000. Ann. Univ. Turkuensis B 274 Humaniora. ISBN 951-29-2658-X.

Free Movement of Workers in the European Community. Casebook of Judgements of the European Court of Justice. Vol. I–III. Bruylant. 1998.

Gitterman, D. (2003) European integration and labour market cooperation: a comparative regional perspective. Journal of European Social Policy, Vol 13(2): 99–120.

Golub, S. (1997) International labour standards and international trade. International Monetary Fund. Working papers WP/97/37. Washington.

Guild, E. (ed.) (1999) The Legal Framework and Social Consequences of Free Movement of Persons in the European Union. Centre of European Law. Kings College London.

EC (1997) An Action plan for free movement of workers – communication of the commission. Com(97) 361. Luxemburg.

Irtisanotun muutosturva (2005) Lain yleispiirteet. http://www.mol.fi/mol/fi/01_tyovoimapaalvelut/08_tyottomuus/03_irtisanotun_muutosturva/index.jsp (luettu 26.9.2006)

Jarvanne, K. (2006) Ylöjärveltä Kiinaan – why to go? Yrityksen perustelut toiminnan muutoksille – Tutkimus yrityksen tiedotteista 1999–2006. Tampereen yliopiston sosiaalipoliittikan ja sosiaalityön laitos, pro gradu -tutkielma. (tulossa)

Jolkkonen A. (1998) Työpaikan vaihto. Tutkimus irtisanomisuhan alaisten naisten työmarkkinastrategioista ja paikallisista työmarkkinoista. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 29. Joensuu.

Kahman, M. (2002) Trade unions and migrant workers: Examples from United States, South-Africa and Spain.

Koistinen, P. Suikkanen, A. (1990) Edessä pysyvä tilapäisyys. Tapaustutkimuksia joukkoirtisanomisista ja niistä suoriutumisesta. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja N:o 2/1990. Joensuu.

Kurvinen, A. (1999) Tilinteen aika. Tutkimus pankista työnsä menettävien naisten identiteetin uudelleen arvioinneista. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. Nro 41. Joensuu.

Leisink, P. (1999) Introduction. In: Leisink, P. (ed.) Globalisation and labour relations. Edward Elgar. Cheltenham, Northampton. 1–35.

Linnakangas, R. (1997) Työpaikan menetys. Tutkimus työsuhteen jatkumisen ja loppumisen sosiaalisista ehdoista. Acta universitatis Lapponensis. Rovaniemi.

Paperiteollisuus – Toimialan tilanne ja tulevaisuuden haasteet. Paperiteollisuuden tulevaisuustyöryhmän raportti 31.5.2006. (luettu 23.9.2006: http://www.metsateollisuus.fi/files/newsletter/Paperiteollisuus_loppuraportti_31-05-2006FINAL.pdf)

Luo, G. (2005) The Forgotten Dimension: A Case Study of Chinese Female Rural-Urban Migrants and the Social Security System in the Context of Modernization. Ann. Univ. Turkuensis B 284. ISBN 951-29-2953-8.

Mückenberger, U. (ed.) (1999) Manifesto Social Europe. ETUI. Brussels.

Kohti etnistä yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta. Hallituksen etnisen syrjinnän ja rasmin vastainen toimintaohjelma. 22.3.2001. (<http://www.mol.fi/migration/etnografin.pdf>)

Weinstein, E. (2002) Migration for the Benefit of All: Towards a new Paradigm for Migrant Labour. (<http://www.eric-weinstein.net/migration.html>)

Reynori, E. (2003) Illegal immigration and the underground economy. A paper presented to conference on “The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia. 18–20. February 2003, University of Sydney.

Risse, R. Sikkink, K. (1999) The Socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: Risse, R. Ropp, T. Sikkink, K. (eds) The Power of Human Rights – International Norms and Domestic Change. Cambridge studies in international relations. Cambridge university press. Melbourne. 1–38.

Rouvinen, M. (2003) Elämää pankkityön jälkeen. Tapaustutkimus liiketoimintaorganisaation rakennemuutoksen seurauksena työtä vaille jäävien ihmisten sopeutumisesta uuteen elämäntilanteeseen. Tampere university press.

SAK:n tiedotteita Internetissä (<http://www.sak.fi/uutiset>)

– Paasion telakalla pitämä puhe käynnisti yhteistoimintalain valmistelun. 17.11.2003

– SAK:n puheenjohtaja Lauri Ihalainen: Työelämän demokratiavaje korjattava. 17.11.2003

– SAK:n Matti Tukiainen: Uusi ulkomaalaislaki saatava voimaan ennen EU:n laajentumista. 15.6.2003.

– PAMin selvitys: Suurin osa maahanmuuttajista on sopeutunut hyvin työelämään. 18.6.2003.

– Kemian liiton tiedotteet (<http://www.kemianliitto.fi/ajankohtaista/tiedotearkisto.shtml>)

– Puheenjohtaja Timo Vallittu Perloksen yt-neuvotteluista: Kannattavan yrityksen kannettava vastuunsa (7.2.2006) http://www.kemianliitto.fi/ajankohtaista/tiedotear_060207_vallittu.shtml

– Ahonen, J. (2006) Paperiliitto ei hyväksy saneluratkaisuja. <http://www.paperiliitto.fi/paperiliitto/suomeksi/Ajankohtaista/voikkaa124B.php>

- Ahonen, J. (2006) Paperiteollisuuden tulevaisuuden työryhmä sai työnsä päätökseen. <http://www.paperiliitto.fi/paperiliitto/suomeksi/Ajankohtaista/voikkaa124B.php>
- Teollisuus ja työnantajat – tiedotteita Internetissä (<http://www.tt.fi/arkisto>)
- Varatoimitusjohtaja Tarmo Korpela: Globaali kilpailu ja rakenteellisen työttömyyden alen-
taminen. Työseminaari 12.11.2003
- Ulkomaisen työvoiman valvontaryhmän ehdotus TUPOn mukainen. 4.9.2003
- Yksimielinen työryhmä tehostaisi ulkomaalaisten työsuhdevalvontaa. 11.4.2003
- Työlupamenettelyn joustavuudesta tehtävä kilpailuvaltti. 6.3.2003.
- Ruokonen, T. (2004) Suomen menestyksen eväät – Tiekartta tulevaisuuteen, EVA:n ra-
portti <http://www.eva.fi/index.php?m=2&show=84&PHPSESSID=a40f3399080438dfcb1a27fadcb009d>
- Nokian Corporate Responsibility (<http://www.nokia.com/nokia/0,6771,1108,00.html> /
luettu 26.9.2006)

Globalisaatio ravistelee kuntarakenteita ja muovaa alueita metropoleiksi

Globaalia kilpailua ei enää käydä yksittäisten kaupunkien vaan kokonaisten kaupunkiseutujen välillä. Tämän seurauksena alueellistuminen on vastaus globalisaatioon.

Berndt Steinacher, Euroopan metropolialueiden liiton (METREX) puheenjohtaja ja Stuttgartin aluejohtaja, joka toimii myös Saksan metropolialueiden puhemiehenä.

Kaupunkien ja alueiden vahvistaminen on osa hyvinvointipolitiikkaa

Maailmanlaajuinen talouskilpailu kansakuntien ja kaupunkien välillä käy yhä kireämmäksi ja muovaa myös kunta- ja aluehallinnon rakenteita vahvemmin ja suoremmin kuin tähän mennessä on tiedostettu. Kooltaan erilaisten kaupunkien vahvistaminen ja yhä laajempien alueiden luominen on nostettu useissa Suomen kaltaisissa maissa alue- ja hyvinvointipolitiikan uudeksi painopisteeksi.

Väkiluvultaan heiveröisten suomalaisten kaupunkien kannalta on kiintoisaa havaita, että monessa maahamme verrattavassa valtiossa on jo onnistuttu luomaan toiminnallisesti ja asukasmäärältään vahvempia alueita myös keskisuurten ja pien-tenkin kaupunkien tueksi. Kaupunkien ja alueiden ”hartioita on levennetty” tietoisesti myös metropolien ulkopuolella useilla eri keinoilla.

Olisi virhe olettaa, että metropolien ja alueiden vahvistaminen koskisi vain suurimpia keskuksia. Vielä vaarallisempaa olisi tuudittautua siihen, että Suomi voisi jäädä sivusta seuraamaan kaikkialla kehittyneessä maailmassa tapahtuvaa alueellistumista ja metropolisoitumiskehitystä.

Suurten kaupunkien kasvu on kautta aikojen murtanut alueellisia rajoja. Uutta on se, että rajoja rikkovaa metropolisoitumiskehitystä on pyritty tietoisesti edistämään viime vuosina niin Suomen lähialueella kuin myös muualla maailmassa. Aiempiä vahvempien metropolien ja suuralueiden luomisesta on tullut osa kansallista kilpailukykypolitiikkaa ja se koetaan monissa maissa entistä tärkeämmäksi keinoksi kohentaa kansakunnan kykyä menestyä maailmanlaajuisessa kilpailussa.

Suomessakin on herätty viime vuosina puhumaan Helsingin seudun yhteistyön tarpeesta. Samalla on noussut vaihtoehdoksi se, että pääkaupunkiseudun neljä toi-

siinsa toiminnallisesti täysin kiinni kasvanutta kaupunkia eli Helsinki, Vantaa, Espoo ja Kauniainen yhdistettäisiin yhdeksi kunnaksi. Uutena ”alueellistumisen ajan” heikkona signaalina on sekin, että Itä-Suomessa on saatu alkuun pyrkimys toteuttaa ohjelmakokonaisuutta alueella, joka kattaa Savon, Karjalan ja Kainuun¹.

Samankaltaisia tarpeita vahvempien metropolien ja alueiden luomiseksi on noussut esiin Pohjois-Amerikassa ja Euroopassa aiemmin ja vahvemmin kuin Suomessa. Maamme on tavaton poikkeus etenkin ajallisesti ja alueiden yhteistyörakenteita ajatellen, mutta myös kuntarakenteen muutosten osalta. Useimmilla Helsingin kaltaisilla kaupunkiseuduilla tehtiin metropoliyhteistyöstä toimivaa todellisuutta viimeistään vuosikymmen sitten, monissa vertailutapauksissa peräti 15 vuotta sitten. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa kunnat loivat oma-aloitteisesti jo 1990-luvulla tärkeimpien kaupunkien tueksi laajoja metropolirakenteita, joiden tarpeesta meillä ei ole edes keskusteltu.

Tässä artikkelissa tarkastellaan tutkimustietojen pohjalta globalisaation vaikutuksia kuntarakenteen muutoksiin samoin kuin kaupunkiseutujen ja alueiden yhteistyörakenteisiin. Päätaavoite on osoittaa, että *alueellistuminen², joka yhdistää kaupunkien ydinosat ja kaupunkeja ympäröivät kehysalueet toiminnallisesti monipuolisiksi yhteistyökokonaisuuksiksi ja luo maantieteellisesti hyvin laajoja metropolirakenteita, on nostettu tärkeäksi keinoksi vastata kiristyneeseen ja tulevaisuudessa todennäköisesti nykyistäkin kovemaksi käyvään maailmanlaajuiseen talouskilpailuun.*

Lisäksi tuodaan esille, että metropolisoitumisessa ja alueellistumisessa sekä niihin liittyvissä rakenneuudistuksissa voidaan käyttää ja on käytetty erilaisia keinoja. Päätaavoite eli vahvempien metropolien ja suuralueiden luominen on yhteinen, mutta muutosten toteutukseen löytyy useita vaihtoehtoja. Lopuksi pohditaan eri keinojen välillä mahdollisesti esiintyviä tehokkuuseroja.

Tämä artikkeli tarkastelee ensisijaisesti pohjoisella pallonpuoliskolla eli Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Japanissa sekä EU-maissa globalisaation kaudella toteutettuja rakennemuutoksia, koska tarkoitus on tarjota uutta tietoa valtioista, jotka ovat selkeimmin Suomeen verrattavia. Lisäksi sivutaan Australiassa ja Etelä-Afrikassa tehtyjä kunta- ja aluehallinnon rakenneratkaisuja.

1 Itä-Suomen ohjelmakokonaisuutta alkaa toteuttaa viisi maakunnan liittoa eli Etelä- ja Pohjois-Savo, Etelä- ja Pohjois-Karjala sekä Kainuu. Vuoden 2006 alusta Itä-Suomelle on palkattu yhteinen ohjelmajohtaja.

2 Alueellistuminen-käsitettä ei pidä sekoittaa kotimaisessa aluepoliittisessa keskustelussa käytettyyn iskusanaan alueellistaminen, joka on tuotu aiemman ”hajasijoittaminen”-termin sijaan kuvaamaan lähinnä valtionhallinnon eräiden toimintojen hajasijoittamista pääkaupungista poliittisin päätösin alueille eri puolille Suomea.

Globalisaatio on asettanut uudenlaisia haasteita kunta- ja aluehallinnon tutkimukselle

Yhteiskunnan toimintojen ja talouden nopea kansainvälistyminen toi erityisesti 1990-luvulla uudenlaisia haasteita kunta- ja aluetutkimukselle. Kansainvälistyminen ja globalisaatio edustavat jo sellaisenaan historiallista jatkuvuutta, jossa kunta-alankin kehitys kulkee perinteisestä paikallisuudesta kohti laajempia toimintaympäristöjä, jotka ovat jo saaneet tai ovat saamassa maailmanlaajuisia sisältöjä. Perinteinen paikallis- ja maakuntatasoon tai yhden kansakunnan puitteisiin pitäytyvä analyysitapa menettää tämän vuoksi kiinnostavuuttaan. Nykyisin kunta- ja aluetutkimukselta toivotaankin laajempien yhteyksien ymmärtämistä yksinomaisten kunta-, alue- tai valtiotason ilmiöiden tarkastelun sijasta.

Globalisaatio ei ilmiönä ole uusi. Esimerkiksi Rotterdamin Erasmus-yliopiston kansainvälisen liiketoiminnan professori Rob van Tulder kuvaa Alankomaissa 1500-luvulla alkanutta sopeutumista löytöretkien tuolloin avaamaan maailmaan osoittaakseen, että globalisaatiossa on kyse vuosisatoja jatkuneista prosesseista. Termi global on yli 400 vuotta vanha, mutta käsitteet globalization tai globalizing tulivat käyttöön vasta 1950- ja 1960-lukujen taitteessa, jolloin tutkimuksessa alettiin kiinnittää kasvavaa huomiota mm. monikansallisiin suuryrityksiin. Teollisuuden globaali uudelleensijoittuminen nousi esiin puolestaan 1970-luvulla, jolloin Pohjois-Amerikasta alkoi siirtyä työvaltaisia toimintoja, kuten tekstiili- ja vaatetustuotantoa Aasiaan, Meksikoon ja muualle alhaisen palkkatason maihin.

Akateemisissa piireissä globalisaatiotutkimus löi itsensä läpi 1980-luvulta alkaen. Seuraavassa luetellaan muutamia keskeisiä tutkijoita ja tutkimushankkeita, joilla on merkitystä erityisesti globaalille kunta- ja aluetutkimukselle:

- Suomessa alan tutkimusta vauhditti Suomen itsenäisyyden juhlarahaston 1997–1999 toteuttama Globalisaatio, hyvinvointi ja työllisyys-tutkimusohjelma, jota johti professori Raimo Värynen, nykyinen Suomen Akatemian pääjohtaja. Ohjelman tuloksia esittelevä pääteos on kuvaavasti otsikoitu ”Suomi avoimessa maailmassa. Globalisaatio ja sen vaikutukset”. Useita tutkimushankkeen julkaisuja on yhä saatavissa Sitrasta (www.sitra.fi).
- Kunta-, kaupunki- ja aluetutkimuksen alalla tärkein globalisaation vaikutuksia koskeva tietolähde on Loughboroughin yliopistossa toimiva Globalization and World Cities- tutkimusryhmä ja -verkosto GaWC, joka on tuottanut yli 180 työpaperia globalisaation vaikutuksista, tutkimusraportteja, muita julkaisuja jne. (www.lboro.ac.uk/gawc).
- GaWC-ryhmän perustajia ovat ansioistaan aateloitu Sir Peter Hall, jonka pääteos on World Cities (ilmestyi 1966 ruotsiksi nimellä Världstäder), Chicagon yliopiston professori Saskia Sassen, joka kävi myös Suomessa Sitran globalisaatiohankkeen yhteydessä sekä Oxfordin yliopiston professori Nigel Thrift.

Yhdysvaltain ja Kanadan taloudellinen vauraus nojautuu metropolirakenteisiin

Seuraavassa tarkastellaan valikoidusti muutamia tapauksia, joissa globalisaatio on vaikuttanut joko kunta- ja aluerakenteen muutoksiin tai uudenlaisten yhteistoimintarakenteiden luomiseen. Tarkoitus on esitellä tiivistetyssä muodossa metropolialueita ja kaupunkiseutuja, joilla globalisaatioon tiiviisti liittyvä metropolisoitumiskehitys ja alueellistuminen eli suuralueiden luominen näkyvät selkeästi.

USA:n globaalin valta-aseman perustana on New York ja useita metropoleja eri puolilla maata

New York on klassinen esimerkki siitä, kuinka kuntarakennemuutos voi myötävaikuttaa alueen menestykseen. Helsingin seudun neljän kaupungin yhdistymistä puoltavat voivat tukeutua siihen, että New Yorkin nousua Yhdysvaltojen ja sitten koko maailman merkittävimmäksi metropoliksi edelsi vastaavanlainen kaupunkiliitos, jota Helsingin seudullakin on alustavasti alettu pohtia.

Nykyinen New York (NY) syntyi siten, että Manhattan, Brooklyn, Bronx ja Queens liittyivät yhteen vuonna 1898. Kansanäänestyksissä selkeä enemmistö asetui tukemaan Uuden New Yorkin luomista. Avaintavoite oli nostaa yhdistynyt NY Lontoon rinnalle globaalina kaupunkina.

Viidenneksi osapuoleksi NY-kaupunkiliitokseen tuli Richmond (nykyisin Staten Island), mutta sen merkitys pysyi pitkään varsin vähäisenä. Staten Island jäi hieman Sipoon tavoin metropolin kyljessä vuosikymmeniä uinuneeksi takamaaksi, jolle leimaa antoivat meijerit ja kanalat. Tilanne muuttui vasta 1960-luvulla, jolloin Verrazano-Narrows-silta kytki Staten Islandin metropolin osaksi.

NY nousi kaupunkiliitoksen (amalgamation) avulla lähes Lontoon vahvuiseksi väkiluvultaan. Liitoksen astuessa voimaan vuoden 1898 alussa yhdistyneessä metropolissa oli 3,4 miljoonaa asukasta, nykyisin 8,1 miljoonaa ja metropolialueella 20 miljoonaa. Kaupunkiliitoksen luoma dynamiikka yhdistyneenä hyvin tiheää urbaania rakennetta suosivaan kaupunkisuunnitteluun ja avoimeen maahanmuuttopolitiikkaan johti siihen, että NY houkutteli miljoonia siirtolaisia³ ja nousi pian selvästi Lontoon ohi maailman tärkeimmäksi teollisuus- ja rahoituskeskukseksi, jota symboloivat Manhattanin pilvenpiirtäjät ja kaupunginosien väliset sillat.

NY-kaupunkiliitos johti USA:ssa 1900-luvun alussa vahvaan uudistustraditioon, joka suosi suurten kaupunkiseutujen luomista ja niiden yksitasoista (single-tier) hallintoa. Siinä noudatettiin seuraavia periaatteita:

3 Suurin siirtolaisvirta New Yorkiin tuli Puerto Ricosta, josta muutti 1940- ja 50-luvuilla lähes miljoona ihmistä NY- alueelle. Kyseessä oli maailmanhistorian ensimmäinen lentoteitse tapahtunut massamuutto. Myös Suomesta on lähtenyt siirtolaisiksi Yhdysvaltoihin yli 300 000 henkeä, pääosin ennen vuotta 1940 ja muualle kuin New Yorkin alueelle.

1. Kaupunkiseudut tulee organisoida yhden paikallishallintoyksikön puitteisiin. ”Yksi kaupunki on yksi kunta” -periaatteen tarkoitus oli saada suuren mittakaavan etuja palvelutuotannossa, rakentaa aluetta kokonaisuutena palveleva infrastruktuuri ja päästä toiminnalliset kaupunkiseudut kokonaisuuksina kattavaan suunnitteluun.
2. Vaaleilla tulee valita vain kaupunkiseudun tärkeimmät päättäjät, joita tulee olla hyvin rajoitettu joukko. Kaupunginvaltuuston tulee kuitenkin edustaa koko aluetta.
3. Hallinto tulee erottaa politiikasta. Kaupungilla tulee olla pätevä ammattijohtaja (chief administrative officer) ja koulutetut viranhaltijat eri toimintojen johdossa.

Yksitasoisen ja tehokkaan hallinnon periaatteet olivat lähtöisin Euroopasta ja etenkin Preussin byrokraattisista perinteistä, joista juontaa se, että pieniä paikallishallinnon yksiköitä on pidetty tehottomina ja huonosti ammattimaisen johtamisen ihan-teisiin sopivina. Hallintoperinne selittää osaltaan sitä, että eri puolille Yhdysvaltoja on syntynyt hyvin voimakkaita kaupunkiseutuja, joiden menestystä vahva hallinto tukee. Markkinoiden vapauteen perustuva liberaali ideologia on suosinut talouden ja vallan keskittymistä, mutta tämä ei ole johtanut alueelliseen keskittymiseen, vaan siihen, että Yhdysvalloissa on Eurooppaan verrattuna tasapainoisempi alueellinen rakenne.

USA saa globaalissa kilpailussa selkeää etua siitä, että eri puolilla maata on vahvoja metropoleja ja kaupunkivyohykkeitä. NY ei ole enää yksittäinen saareke, vaan keskus metropoliketjussa Boston-NY-Philadelphia-Baltimore-Washington (katso kartta 1). USA:n pohjoisosissa Chicago, Detroit ja Indianapolis muodostavat vahvan metropolikaupunkien kolmion ja sisämaassa on useita menestyviä metropoleja, kuten Atlanta, Kansas City, St. Louis, Denver ja Phoenix. Etelässä Dallas ja Houston ja lännessä Los Angeles ja San Francisco sekä siihen liittyvä Silicon Valley eli kuulu Piilaakso ovat nousseet maailmanluokan keskuksiksi. Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on viime vuosina kiinnitetty kasvavia toiveita luoteisrannikon kaupunkiketjuun Portland-Seattle-Vancouver, joista viimeainittu sijaitsee Kanadan puolella.

Yhdysvalloissa myös useilla pienemmillä kaupunkiseuduilla on viime vuosina muokattu rakenteita globaalien kilpailun edellyttämällä tavalla. Kentuckyn Louisville’n vuoden 2003 alusta toteutettu kaupunkiliitos on uusi esimerkki kuntarakennemuutoksista, joissa pääsääntö on keskuskaupungin sekä esikaupunki- ja maaseutualueiden liitos eli consolidated city-county-malli. Pieni Louisville (256 231 asukasta) nousi kaupunki-maaseutu-liitoksen avulla väkiluvultaan peräti 2,8-kertaiseksi (700 030 asukasta) ja samalla Louisville’stä tuli väestöllisesti USA:n 16. suurin kuntayksikkö⁴.

4 Uusi Louisville eli kansanomaisesti Loukymetro on viralliselta hallinnolliselta nimeltään Louisville-Jefferson County Metro Government. Tämä nimi kuvaa sitä, että kaksi aiempaa hallintotasoa eli kaupunki ja sitä ympäröivä maakunta on liitetty toisiinsa yksitasoiseksi hallinnoksi. Uuden Louisvillen johdossa toimii vaaleilla valittu metropolipormestari (Metro Mayor) ja amerikkalaista hallintotapaa noudattaen suppea metropolivaltuusto, jonka jäsenmäärä (26) vastaa metropolin sisäistä piirijakoa. Lisätietoa saa internetistä osoitteesta www.loukymetro.org.

Louisvillen kaltaisia kaupunki-maaseutuliitoksia on toteutettu Yhdysvalloissa yhteensä yli 30, mutta liitosten toteutustavat ja laajuus vaihtelevat suuresti mm. osavaltioittain. Suomea ajatellen huomiota kannattaa kiinnittää siihen, että harvaan-asutussa Alaskassa keskuskaupungit ja koko niihin liittyvän alueen kattava kaupunki-maaseutukuntamalli on pääsääntönä.

Toiminnallisen kaupunkiseudun kokonaisuutena yhdistävän yksitasoisen paikallishallinnon idea on siis USA:ssa vahvistunut. Lisäksi kaupunkien kesken on luotu tiiviitä yhteistoimintamuotoja, joista viime aikoina suurta huomiota on saanut Minneapolis-St. Paul-kaksoiskaupunki⁵. Myös kuntien vapaaehtoinen alueellinen yhteistoiminta on USA:ssa erittäin laajaa⁶. Esimerkiksi vuonna 1955 Coloradon luotu Denverin alueneuvosto kokoa yhteensä 52 kuntaa yhdeksästä maakunnasta⁷.

Kanada on luonut edelläkävijänä useita metropolialueita laajojen pakkoliitosten avulla

Kanadassa 1990-luvulla luodut metropolialueet ovat tuore esimerkki globalisaation syventymisen kaudella toteutetuista kuntarakenteen rajuista muutoksista. Kolme itäistä osavaltiota Nova Scotia, Ontario ja Quebec ovat toimineet yhdensuuntaisesti ryhmittääkseen tärkeimmät kaupunkiseutunsa uudennaisiksi metropolialueiksi, keinona poikkeuksellisen laajat kuntien pakkoliitokset. Suomea ajatellen erittäin kiintoisaa Kanadassa on selkeä pyrkimys yksitasohallintoon. Aiempia kaksitasoisia hallintoratkaisuja (kunnat ja aluehallinto) on purettu ja korvattu yksitasoisilla metropolimalleilla.

Ensimmäisenä⁸ 1990-luvun metropoliliitoksista toteutettiin 1996 Atlantin rannikolla Nova Scotian osavaltiossa Halifaxin aluekunta⁹, johon koottiin keskenään kilpailleet naapurikaupungit Halifax ja Dartmouth ja lisäksi Bedfordin kaupunki ja

5 Minneapolis- St. Louis- metropolineuvosto perustettiin vuonna 1967 osavaltioparlamentin päätöksellä. Sen jälkeen kaksoismetropolin tehtäviä on laajennettu useasti, viimeksi 1994, jolloin metropolihallintoon liitettiin kolme alueellista toimielintä. Lisätietoa kaksoiskaupunki-idea toteuttavasta metropolimallista saa osoitteesta www.metrocouncil.org.

6 Alueellisen yhteistoiminnan laajuutta USA:ssa kuvaa se, että alueiden yhteistyöelimien edustavaan järjestöön (National Association of Regional Councils) kuuluu yli 450 alueen yhteistyöneuvostoa tai vastaavaa.

7 Vaatimattomana yhteistyöelimenä vuonna 1955 aloittanutta Denverin alueneuvostoa on vahvistettu siten, että se edustaa aluetta ja vastaa mm. liikenneväylien rahoituksesta ja aluesuunnittelusta. Toimiva alueellinen yhteistyömalli on vaikuttanut siihen, että Kalliovuorten laidalla sijaitseva syrjäinen Denver (570 000 as) on ollut USA:n vahvimpiä kasvukaupunkeja. Lisätietoa osoitteista www.drcog.org (alueneuvosto) ja www.denvergov.org (kaupunki).

8 Aiemmistä Kanadan kaupunkiseutuliitoksista esimerkkitapaus on Winnipeg keskilämmen osavaltiossa Manitobassa. Winnipeg ja sen alueen 12 kuntaa yhdistettiin yhden hallintotason kaupungiksi vuonna 1971. Liitoksen jälkeen ensiinkin kuntiin luotiin asukasneuvostot (Residents' Advisory Groups, RAGs) hallinnon osaksi. Neuvostot kuitenkin purettiin pian, sillä ne eivät pystyneet täyttämään tehtäväänsä asukkaita edustavina ja luotettavina hallintoeliminä.

9 Englanniksi Halifax Regional Municipality (HRM), lisätietoa internet-osoitteesta www.halifax.ca.

Halifaxin maakunta (County) kokonaan. Pakkoliitoksen taustalla oli Halifaxin ja Dartmouthin katkera kilpailu, joka kärjisty i taisteluun kauppakeskuksen sijainnista. Halifax voitti kilvan antamalla miljoonan dollarin etupaketin omistajille. Kuntien kesken verovaroin käyty nollasummainen sijaintikilpa johti siihen, että osavaltion johto laati vuonna 1994 pakkolain, joka johti laajaan kaupunkiseutuliitokseen ja 359 000 asukkaan aluekunnan syntyyn.

Myös Suuriin järviin rajoittuva Ontario on toiminut aloitteellisesti yksitasohallinnon edistämiseksi. Osavaltion suurimmat kaupungit Toronto, Ottawa, Hamilton ja Sudbury ovat saaneet koko seudun kattavan hallinnon. Uudistukset on toteutettu liittämällä yhteen peruskunnat ja aluetason hallinto.

Esimerkiksi Kanadan kakkoskaupungissa Torontossa toimi 1954 alkaen kaksitasoinen hallinto (metropolialue ja kaupungit). 1990-luvulla tehotonta hallintoa haluttiin yksinkertaistaa ja ratkaisuksi tuli pakkoliitoksella toteutettu yksitasoinen metropolihallinto¹⁰, joka korvaa alue- ja kuntayksiköt eli Toronton ja viisi muuta kaupunkia. Alueella on 2,4 miljoonaa asukasta, heistä puolet Torontossa, joka käynnisti uudistuksen jälkeen aktiivisen metropolimarkkinoinnin ja viime vuonna Financial Times-lehden FDI-julkaisu (Foreign Direct Investment) nimesin Toronton vuoden kaupungiksi.

Tuorein esimerkki Kanadan rajuista hallintoratkaisuista ovat Quebecin osavaltion pakkopäätöksillä luodut ja osin jo puretut suurkunnat. Niistä laajin oli vuoden 2002 alusta Montrealin tueksi luotu, peräti 28 kunnasta muodostunut metropoli (800 000 asukasta). Samankaltaiset ratkaisut vietiin läpi myös muissa Quebecin kaupungeissa: Quebec (13 kunnan liitos, yhteensä 504 000 asukasta), Longueuil (8 kuntaa yhteen, 380 000 asukasta), Gatineau-Hull (5 kuntaa, 200 000 asukasta) ja Lévis (10 kuntaa, 108 000 asukasta). Tavoitteena oli tehostaa palvelutuotantoa ja vastata Pohjois-Amerikassa kiristyneeseen metropolien kilpailuun. Vuoden 2006 alusta Quebecin metropolirakenteita on kuitenkin purettu eräiltä osin.

Pääsääntönä Kanadan suurissa kaupungeissa ja etenkin maan itä- ja keskiosien metropoleissa on siis ollut luoda yksitasoista hallintoa, johon on päädytty yleensä osavaltioiden pakkopäätöksillä. Toisen maailmansodan jälkeen luotujen kaksitasoisten hallintoratkaisujen on koettu aiheuttavan tehottomuutta ja sekavuutta. Sen vuoksi niistä on pyritty aktiivisesti eroon.

Kuntarakennemuutoksia ja alueiden vahvistamista edistetään kautta koko maailman

Globalisaation syvenemisen kaudella eli 1990-luvulta alkaen toteutetut kuntarakenteen muutokset ja alueyhteistyön laajentaminen eivät rajoitu Yhdysvaltoihin ja Kanadaan. Kuntarakennemuutoksia on toteutettu eri puolilla maailmaa ja alueita

10 Torontoa tueksi vuonna 2002 luotu yksitasoinen metropolihallinto sai nimekseen Greater Toronto Area (GTA), josta saa lisätietoa aluetta markkinoivan yhtiön internet-sivuilta: www.greatertoronto.org.

on vahvistettu huomattavasti, etenkin Suomeen verrattavissa taloudellisesti kehittyneimmissä maissa.

Japanissa, jossa Tokion alueesta (noin 33 milj. asukasta) on kehittynyt kolmas maailmanlaajuisesti johtava metropoli New Yorkin ja Lontoon rinnalle, on määrätietoisesti uudistettu kuntarakennetta koko toisen maailmansodan jälkeisellä kaudella osana yhteiskunnan modernisaatiota. Erityisesti toista maailmansotaa seuranneella Showa-kaudella 1950-luvun alussa kuntien määrää supistettiin voimakkaasti valtion aluehallinnon ohjauksessa. Japanissa oli 9868 kuntaa vuonna 1953, jolloin säädetty kuntaliitoslaki sysäsi liikkeelle rajun uudistusliikkeen. Sen tuloksena kuntien lukumäärä pudotettiin kolmessa vuodessa kolmannekseen entisestä ja 1956 Japanissa oli vain 3975 kuntaa.

Showa-kauden kuntareformit olivat tärkeä osaselitys sille, että Japani pääsi 1960-luvulta alkaen vahvaan taloudelliseen nousuun. Talouskasvu oli Japanissa 1960-luvulla kaksi kertaa vahvempaa muihin teollisuusmaihiin verrattuna. Kasvun kaudella toteutetuista erittäin laajoista kuntaliitoksista esimerkki on Tokiosta noin 200 km pohjoiseen sijaitseva Iwakin kaupunki, joka muodostettiin vuonna 1966 liittämällä yhteen viisi kaupunkia ja kymmenen kuntaa.

Kunnallishistoria on kuitenkin Japanissa tarina jatkuvista kuntaliitoksista. Viime vuosien kehitys Japanissa osoittaa, että kuntaliitokset koetaan edelleen keinoksi vahvistaa talouden perustaa ja luoda maahan uutta dynamiikkaa. Koizumin hallitus on kannustanut laajan uudistusohjelmansa myötä kuntia toteuttamaan uusia alueellisia liitoksia kaupunkien kesken, kaupunkiseudullisesti ja myös maaseudulla. Vuonna 1999 Japanissa oli 3 232 kuntaa ja hallituksen asettaman tavoitteena on kuntayksikköjen määrän puolittaminen 2006 mennessä. Japanin hallitus hyväksyi 2001 yhdistyvien kuntien tueksi erityissuunnitelman (Municipal Merger Assistance Plan) ja liitosten toteuttamista tukemaan perustettiin virasto (Municipal Merger Assistance Headquarters). Perusteluina uusille kuntaliitoksille oli se, että kunnat ovat liian pieniä sekä taloudeltaan heikkoja ja velkaantuneita.

Pääministeri Koizumin uudistusaloitteen pohjalta viime vuosina toteutetuista kaupungeja vahvistavista kuntaliitoksista¹¹ mallitapauksina ovat Tokion lounaispuolella 2003 tehty kahden kaupungin Shizuoka-Shimizu -liitos (kaksoiskaupungissa 702 000 asukasta) sekä Tokiosta pohjoiseen sijaitsevan Nagaokan kaupungin ja sen neljän naapurikunnan seutuliitos, jolla luotiin 287 000 asukkaan kaupunki suhteellisen harvaan asutulle alueelle Japaninmeren rannikolla.

Australian useissa osavaltioissa on toteutettu vastaavanlaisia kuntarakenteen ja metropolialueiden hallinnon uudistuksia. Aloitteentekijöinä kuntien rakenneuudis-

11 Japanissa jatkuvien kuntaliitosten politiikka ei rajoitu kuitenkaan vain kaupunkeihin. Globalisaation, väestömuutosten ja etenkin väestön ikääntymisen vuoksi myös maaseutukuntia on kannustettu liittymään vapaaehtoisesti vahvemmiksi yksiköiksi asukasaloitteiden pohjalta. Jos vähintään joka 50. asukas esittää kuntaliitosta, on aloitettava liitosprosessi. 2000-luvun alussa Japanissa tehtiin yli sata tällaista kansalaisaloitetta. Esimerkiksi Okinavan saarella Gushiken ja Nakazato yhdistyivät 1.4.2002 Kumejiman kaupungiksi kansalaisaloitteen pohjalta.

tuksissa olivat 1990-luvulla Etelä-Australia, Victoria ja Tasmania, mutta 2000-luvulla laajoja kuntien pakkoliitoksia on toteutettu myös New South Walesin osavaltiossa ja vuonna 2005 kuntarakennemuutoksen suunnittelu käynnistettiin myös Queenslandissä samoin kuin Länsi- ja Pohjois-Australiassa.

Etelä-Afrikassa apartheid-kauden jälkeen toteutetut kuntaliitokset ja metropoliuudistukset ovat osoituksena siitä, että globaalit muutospaineet ulottuvat myös kehittyviin maihin. Esimerkkinä uusista metropolikunnista on Nelson Mandela -metropolikunta (Nelson Mandela Metropolitan Municipality), joka luotiin 2001 yhdistämällä aluetalouden keskuksena toimiva satamakaupunki Port Elizabeth sekä mm. Coegan, Uitenhagen ja Despatchin kaupungit ja niitä ympäröivät alueet, joilla on yhteensä 1,5 miljoonaa asukasta. Ratkaisu on maantieteellisesti laaja ja metropolihallinto on keskitetty Bishoon, joka on 240 kilometrin etäisyydellä keskuskaupungista.

Euroopassa pääsääntönä on rakenneratkaisujen vapaaehtoisuus ja monitasohallinto

Euroopassa Lontoo on jäänyt ainoaksi maailmanluokan metropoliksi¹², jonka rinnalla on muutamia suurkaupunkialueita, kuten Pariisi, jonka asema on kansallisesti painottunut. Kaikkialla EU-maissa on noussut kuitenkin yhä vahvempia pyrkimyksiä vahvistaa metropolien asemaa ja toimintakykyä niin, että ne voisivat vastata kilpailuun EU-sisämarkkinoilla ja menestyä myös globaalitasolla.

Britanniassa Lontoolla on erityisasema, alueellista kehitystyötä tehdään suuralueittain

Suur-Lontoo (Greater London Authority, GLA)¹³ on selkeä esimerkki siitä, kuinka suuresti eurooppalainen metropolihallintoajattelu eroaa amerikkalaisesta. Kun USA:ssa ja Kanadassa on pyritty yksitasoiseen hallintoon myös metropolialueilla, Lontoossa palattiin kaksitasohallintoon vuosituhatluvun vaihteessa. Laki Suur-Lontoon hallinnosta hyväksyttiin vuonna 1999 ja metropolipormestarin suora vaali järjestettiin kesällä 2002.

Suur-Lontoon metropolihallinnon alaisuudessa toimii 32 lähikuntaa (boroughs), joilla on omat pormestarinsa ja valtuustonsa. Suur-Lontoon hallintoelimi-

12 Lontoon asema globaalina talous- ja rahoituskeskuksena on säilynyt eurooppalaisittain ainutlaatuisena huolimatta siitä, että yhteisvaluutta euron syntyessä ennustettiin Frankfurtin eli Rhein-Main-metropolin nousevan sen rinnalle pankkimailman ja taloudellisen vallan keskittymänä. Tutkimuskirjallisuudessa kuitenkin arvioidaan yleisesti, että yhteisvaluutan merkitys on jäänyt tässä suhteessa vähäiseksi. Vaikka Iso-Britannia ei ole mukana eurovyöhykkeessä, Frankfurtin asema on yhä heikko Saksan heikon talouskehityksen vuoksi sekä siitä syystä, että sen metropolialue on hallinnollisesti hajanainen. Frankfurtilla on ympärillään Lontoon verrattava vaikutuspiiri, mutta se jakaantuu kolmeen osavaltioon, joiden kesken kasvutekijöiden alueellinen kokoaminen on osoittautunut vaikeaksi.

13 Lisätietoa Lontoon metropolihallinnosta (GLA) saa internet-osoitteesta www.london.gov.uk

nä ovat 25-jäseninen valtuusto, jolla on rajoitetut valtuudet sekä laajoin valtuuksin itsenäisesti toimiva pormestari, joka ei ole valtuuston jäsen. Pormestari johtaa Lontoon metropolialueen liikenne- ja elinkeinopolitiikkaa, joita varten on erityiset toimielimet¹⁴. Lisäksi Lontoon metropolialueen poliisi ja pelastustoimi ovat pormestarin alaisuudessa. Lontoon metropolialueella asuu 7,4 miljoonaa ihmistä.

Britanniassa aluehallinto on kokenut viime vuosina suuria muutoksia. Suuralueille on luotu uudet kehittämissyksiköt (Regional Development Agency, RDA). Keskisuurten ja pienempien kaupunkien kesken on luotu myös verkostomuotoisia yhteistyöalueita, joista esimerkkinä on etelärannikon South Coast Metropole, joka yhdistää neljä pientä tai keskikokoista kaupunkia (Bournemouth, Poole, Portsmouth ja Southampton). Metropolialueella asuu yhteensä 1,6 miljoonaa ihmistä.

Ranskan ongelmat näkyvät Pariisin alueella, aluekeskuksia kootaan verkostometropoleiksi

Pariisille (2 milj. asukasta, alueella n. 10 milj.) on luotu erityisasema Ranskan hallinnossa, joka perustuu yhä Napoleonin ajan keskittävälle periaatteille. Suur-Pariisi (Ile-de-France¹⁵) on ehkä kärjistynein esimerkki eurooppalaisten metropolien ongelmista. Ensinnäkin Pariisi on taantunut ja menettänyt kolmanneksen väestöstään¹⁶. Pariisin suuralueelle on myös muodostunut hyvin vakavia hallinto-ongelmia. Vuonna 1964 kolme departementtia jaettiin kahdeksi yksiköksi, jolloin Pariisin ympärille syntyi kilpailevista departementeista muodostuva ”kuristava kaulus” ja useita Pariisin lähiöitä ovat leimanneet syvät sosiaaliset ongelmat sekä nuorisolevottomuudet.

Ranskassa kuntarakenne on Suomen tapaan pirstaleinen. Tämän ongelman ohittamiseksi on pyritty kehittämään kuntien välille yhteistyörakenteita¹⁷. 1960-luvulta alkaen aluekeskusten tueksi on luotu kaupunkiyhtymiä (communaute urbaine), ensin lakisääteisesti ja sitten vapaaehtoisesti. Alun perin muodostettiin lakisääteisesti neljä kaupunkiyhtymää Bordeaux’n, Lillen, Lyonin ja Strasbourgin ympärille, mutta sen jälkeen niitä syntyi 12 lisää mm. Dunkerquen (1968), Cherbourgin (1971), Brestin (1973), Nancyn (1996), Arrasin (1998) sekä Marseillen ja Nantesin (2001) tueksi. Ranskaan on luotu myös noin 30 kaupunkiverkostoa (reseaux de villes) ja 1999 säädetyn kuntayhteistyölain (loi Chevenement) nojalla yli sata taajamayhtymää (communaute d’agglomeration).

Uusin rakenteita muokkaava askel Ranskassa on hallituksen aloite eri puolille maata luotavista verkostomuotoisista metropolialueista, joihin on koottu suuralueit-

14 Lontoon elinkeinopolitiikkaa ja metropolimarkkinointia toteuttavan London Development Agencyn internet-sivut ovat osoitteessa www.lda.gov.uk ja tarjoavat tietoa mm. vuoden 2012 olympiakisoista, joista kilpailtaessa Lontoo voitti mm. Pariisin.

15 Suur-Pariisin alueneuvosto kokoaa yhteen kahdeksan aluehallintoyksikköä eli departementtia, keskustaajunki mukaan lukien. Lisätietoa internet-osoitteesta www.iledefrance.fr.

16 Pariisissa oli 1920-luvun alussa 2,9 miljoonaa asukasta (väestölaskennan tulos vuodelta 1921).

17 Vuoden 2006 alkaessa Ranskassa oli yhteensä 2 573 kuntien välistä yhteistyörakennetta, joiden piirissä oli 32 913 kuntaa eli lähes 90 prosenttia kaikista kunnista ja 83,3 miljoonaa asukasta eli 85 prosenttia ranskalaisista.

tain keskisuuria ja pienempiä kaupunkeja. Metropoliverkostoja on 15 ja useissa ta-
pauksissa ne ylittävät aluehallintorajat. Metropoliverkostoissa on mukana lähes sata
ranskalaista kaupunkiseutua.

**Saksaan on luotu erittäin laajoja verkostometropoleja,
joilla murretaan osavaltiorajoja**

Saksa on luonut suurten unionimaiden tapaan jo 11 metropolialuetta eri puolille
maata¹⁸. Ensimmäisessä aallossa 1990-luvun puolivälissä liittohallituksen aloite johti
siihen, että mm. Hampurin tueksi muodostettiin Ala-Saksin ja Schlesvig-Holsteinin
osavaltiorajojen yli ulotettu metropolialue. Tuossa vaiheessa myös München sekä
Rhein-Ruhrin alue ja Rhein-Mainin eli Frankfurtin alue ja Stuttgart saivat kehittä-
mistyönsä tueksi verkostometropolit.

2000-luvulla samankaltaista metropolikehitystä on suosittu pääkaupungik-
si muuntuneen Berliinin alueella ja viime vuosina myös pienempien alueellisten
keskusten osalta. Esimerkiksi Baijerin osavaltion tuella on luotu Helsinkiä hieman
pienemmän Nürnbergin (n. 500 000 asukasta) ympärille maantieteellisesti erittäin
laaja metropolialue, joka ulottuu idässä Tšekin tasavallan rajalle, koillisessa Bayreut-
hin oopperakaupunkiin ja saksilaiseen Hofin pikkukaupunkiin saakka sekä muilla
ilmansuunnilla vähintään sadan kilometrin etäisyydelle keskuskaupungista.

Stuttgartin alue on osavaltion lakisääteisesti luoma metropolirakenne
<p>Saksan vauraimpiin kaupunkeihin kuuluva Stuttgart sai 1994 tuekseen 178 kunnasta koostuvan metropolialueen, jonka perustamisesta tehtiin päätös Baden-Württembergin osavaltioparlamentissa. Aloitteellisimmin metropolin puolesta toimi elinkeinoelämää edustava kauppa- ja teollisuuskamari IHK. Globaalin kilpailukyvyyn turvaaminen oli jo tuolloin tärkeä peruste luoda lukuisia kaupunkeja ja maaseutua yhdistävä aluehallintora- kenne autoteollisuudesta kuulun kaupungin ympärille.</p> <p>Stuttgartin metropolilla (Verband Region Stuttgart) on suorilla vaaleilla valittu valtuusto ja tehokas toimisto, jonka johdossa toimiva Bernd Steinacher on tunnettu hahmo myös metropolialueiden kansainvälisessä yhteistoiminnassa. Stuttgartin metropolihallinnon toimialaa on perustamisen jälkeen laajennettu ja sen päätehtävänä on toimia alueen kilpailukyvyyn ja houkuttelevuuden takaamiseksi. Tätä strategista tavoitetta toteutetaan kaksitaso-ohjelmalla, jolla ensinnä integroidaan aluetta sisäisesti muovaamalla maaseutu- kunnat, kaupungit, asukkaat ja yritykset sekä muut toimijat tiiviiksi yhteisöksi. Toiseksi integroidaan metropolialuetta mahdollisimman tiiviisti eurooppalaisille ja globaaleille markkinoille. Kolmanneksi metropolialue toteuttaa erittäin tiukkaa aluesuunnitteluotet- ta, jolla halutaan säilyttää luontoalueet ja vihervyöhykkeet sekä varjellaan alueen sisäistä tasapainoa. Erityiseksi painopisteeksi on otettu aluetta halkovan Neckar-joen rantojen rauhoittaminen virkistyskäyttöön ja metropolialue harjoittaa myös määrätietoista maise- mansuojelu- ja maaseutupolitiikkaa osana elinkeinostrategiaa.</p>

18 Saksan metropolialueista saa kootusti tietoa mm. osoitteesta www.deutsche-metropolregionen.org

Pohjolassa kaikki maat pyrkivät vahvistamaan kunta- ja aluerakenteitaan

Pohjolassa kaikki maat pyrkivät lähes yhdensuuntaisesti kohti vahvempia kunta- ja aluerakenteita. Etenkin Tanskassa ja Ruotsissa suuret kaupungit kokosivat jo 1990-luvun alkupuolella ympärilleen laajoja alueverkostoja, joista tunnetuimmat ovat Suur-Tukholman yli 3,5 miljoonan asukkaan yksiköksi muotoutunut Mälarin laakson neuvosto (Mälardalsrådet¹⁹) sekä Kööpenhamina-Malmö-alue ja niitä ympäröivää maaseutua kokoava Juutinrauman komitea (Öresundskomiteen²⁰).

Skandinavian tärkeimmät keskukset Tukholma ja Kööpenhamina ovat siis jo yli kymmenen vuotta tukeutuneet alueellisiin yhteistyörakenteisiin, joissa kunta-päättäjillä on keskeinen rooli. Useita keskuksia yhteen kokoava työote ei rajoitu kuitenkaan vain suurkaupunkeihin, vaan myös monet keskisuuret kaupungit ovat pyrkineet kohentamaan asemiaan luomalla alueellisia verkostoja. Parhaana esimerkkinä Ruotsista on Göteborgin alue, joka on luonut sekä alueellisia rakenteita että myös laajaa yhteistyötä Oslon ja Juutinrauman suuntaan²¹. Tanskassa vastaava esimerkki pienten kaupunkien verkostosta on Itä-Jyllannissa toimiva Kolmioalue (Trekantområdet²²).

Tanskassa vuoden 2007 alusta toteutuva kunta- ja aluereformi on Suomen lähialueelta tuorein esimerkki globalisaatioajan radikaaleista rakenneratkaisuista. Tanskassa tapahtuu yhdellä kerralla 66 kuntien yhdistymistä, joista suurin osa on monikuntaliitoksia. Maakuntataso puretaan tyystin ja tilalle muodostetaan viisi aluetta. Uudistus vahvistaa merkittävästi tanskalaisia aluekeskuksia kautta maan ja selkeyttää hallintoa kaksipuolaiseksi sekä lisää kuntien merkitystä ja tehtäviä huomattavasti. Kunnista muodostetaan kansalaisille ja yrityksille keskeinen portti koko julkishallintoon.

Metropolikehitys heijastuu erittäin nopeasti Euroopan unionin uusiin jäsenmaihin

Suurissa EU-maissa toteutuneet uudistukset heijastuvat nopeasti myös unioniin äskettäin liittyneisiin ja myös jäsenyyttä tavoitteleviin maihin. Saksan yhdentymisen myötä Berliini-Brandenburgin alue on jo useilla mittareilla EU-alueen kolmanneksi tärkein metropoli ja myös Praha, Budapest sekä Varsova ovat nousseet potentiaalisiksi metropolialueiksi. Lisäksi mm. Sofia ja Istanbul ovat käynnistäneet tavattoman

19 Mälarin laakson neuvostosta lisätietoa saa internet-osoitteesta www.malardalsradet.se

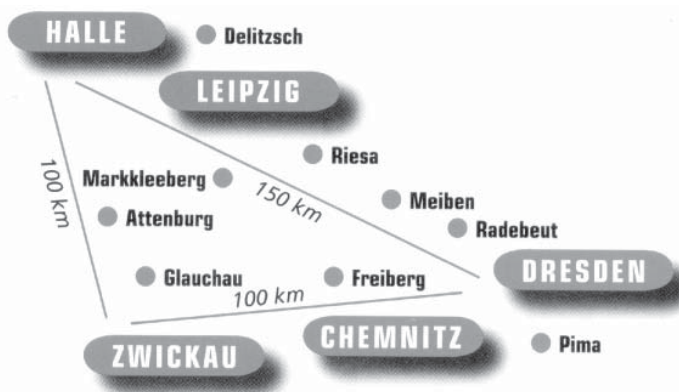
20 Juutinrauman komitean internet-osoite on www.oresundskomiteen.dk ja alueelle on avattu syksyllä 2005 myös ns. Juutinrauman portaali osoitteessa www.oresundsregionen.org

21 Göteborgin ympärille luotuja alueellisia ja suuralueellisia verkostoja ovat mm. elinkeinopolitiikkaan keskittyvä 13 kunnan yhtiö Business Region Gothenburg (osoitteessa www.businessregion.se), EU-politiikan välineeksi luotu suuralueellinen West Sweden (www.westsweden.se) sekä kolmen maakunnan yhdistämisen tuloksena luotu Länsi-Götanmaan alue (www.vgregion.se). Lisäksi Göteborg ja Oslo toimivat yhdessä nimellä GO Region (www.go-regionen.org) ja Oslosta Göteborgin kautta Juutinraumaan ulottuvalle on luotu Skandinavian Arena-kehityskäytävä.

22 Lisätietoa Kolmioalueesta saa internet-osoitteesta www.trekantomraadet.dk

nopeasti samankaltaisia alueellisia metropolistrategioita, joita on toteutettu 1990-luvulta alkaen perinteisissä unionimaissa.

Myös keskisuuria ja pienkaupunkeja verkottava ote on levinnyt nopeasti itäiseen Eurooppaan. Esim. Puolassa pohjoisrannikolla kolmiokaupungit Gdansk, Gdynia ja Sopot ovat luoneet Tricity-verkoston (Troimiesto), joka tavoite on nousta Itämeren piirin metropolien joukkoon.



Kartta 1. EU-alueen viime vuosien metropolikehitystä edustaa itäisen Saksan kolmioalue Sachsendreieich, johon on koottu useita Helsinkiä pienempiä kaupunkeja ja maaseutua kolmesta osavaltiosta.

Päätelmiä: Kehitys kohti vahvempia kunta- ja aluerakenteita on yhdensuuntaista

Globalisaatio nousi tärkeimmäksi kaupunkien ja alueiden toimintaympäristöä muovaavaksi tekijäksi 1990-luvulla ja tämä kehityssuunta on yhä selvemmin esillä 2000-luvulle tultaessa. Globalisaatioon liittyy lukuisia sosiaalisia ja talouden prosesseja, kuten kansainvälisen kaupan kasvua, investointien ja työpaikkojen siirtymistä äkillisesti maanosasta toiseen sekä lisääntyvää tietoverkkojen käyttöä, mutta globalisaatio myös lisää matkailua ja tuo rajat ylittäviä kulttuurivaikutteita. Samalla saasteiden kaukokulkeutuminen ja globaali ilmastonmuutos aiheuttavat syvää huolta.

Kuten edellä esitellyt esimerkit osoittavat, globalisaation vaikutukset eivät rajoitu talouteen tai ilmastoon. Kunta-alalla ja alueilla vastuuta kantavien on syytä seurata tarkoin myös suuria paikallis- ja aluehallinnon muutoksia, joita kiihtyvän globalisaation kaudella on toteutettu tai toteutumassa. Suomessa on toistaiseksi jätetty liian vähälle huomiolle se, että kilpailijamaissa päästiin jo 1990-luvulla liikkeelle etenkin metropolialueiden mutta myös pienempien kaupunkiseutujen yhteistyörakenteiden luomisessa. Suomessa keskustelu on vasta aivan alussa.

Kiihtyvä globalisaatio edellyttää kaikilta kuntapäätäjiltä kasvavaa valvutuneisuutta

Valvutuneisuuden merkitystä lisää se, että globalisaatiokehityksen arvioidaan kiihtyneen viime vuosina pysyvästi. Kuntapäätäjienkin tulee muistaa, että viime vuosisadalla kaksi maailmansotaa ja niiden väliin ajoittunut suuri maailmanlaajuinen lama sekä jyrkkää vastakkainasettelua luonut kylmä sota hidastivat huomattavasti globalisaatiota 1980-luvun lopulle saakka.

Mikäli maailma säilyy suhteellisen rauhallisena ja vältymme globaaleilta konflikteilta ja katastrofeilta, kuten toivoo sopii, globalisaatiosta ja siihen kiinteästi liittyvistä ilmiöistä tulee yhä voimakkaammin osa arkea 2000-luvulla. On syytä olettaa, että globalisaatioon kiinteästi liittyvistä valtaisista muutoksista on tähän mennessä nähty vasta vähäinen osa. Edessä on lukuisia yllätyksiä, joihin tulee varautua vahvistamalla yhteisöllisiä rakenteita kaikkialla, missä se on mahdollista.

Kuten edellä esiteltyt tapaukset osoittavat, kaikkialla kehittyneessä maailmassa, ja kasvavassa määrin myös kehitysmaissa, on etenkin 1990-luvulta alkaen tapahtunut yhdensuuntaista rakenteiden vahvistamista ja kehitystä kohti väestöllisesti ja hallinnollisesti vahvempia kunta- ja alueyksiköjä. Metropolihallinnon uudelle nousulle luontevana selityksenä on se, että suotuista talouskehitys ja väestönkasvu ovat vahvistaneet useimpia metropoleja selvästi 1900-luvun lopulla.

Suomessa on tärkeä havaita, että viime vuosien metropolipolitiikan uutena piirteenä ovat poliittisin päätösin vapaaehtoisesti tai lainsäädännöllä toteutetut hallinto- ja hallintatavan suuret muutokset. Yhteisenä nimittäjänä näissä usein rajuisissa rakennemuutoksissa on tarve turvata alueen hyvinvointi. Tätä strategista päämäärää toteuttavissa toimenpiteissä esiintyy kuitenkin huomattavaa muutunutta.

Yhtenä ääriesimerkkinä ovat Kanadassa osavaltiotason päätösin toteutetut erittäin rajut alueelliset pakkoliitokset, joiden avulla on synnytetty globaalitason metropoleja tai megakaupunkeja, mutta muovattu myös pienempien kaupunkiseutujen yhteistyörakenteita voimakkain ottein. Kuvaavia ovat mm. Halifaxin aluekunnan ja Montrealin metropolin tapaukset: Halifaxin tapauksessa hallitus halusi lopettaa syrjäiselle alueelle erittäin haitallisen kuntien keskinäisen nollasummapielin. Montrealin ”megakaupunkipäätös” vietiin läpi lainsäädännöllisillä pakkopäätöksillä, vaikka selkeä 70–80 prosentin enemmistö vastusti niitä kansanäänestyksissä.

Japanin ja Australian rakennemuutokset edustavat yhteisymmärrystä hakevia ja maltillisia keskittien ratkaisuja. Euroopassa valtavirtana ovat toistaiseksi olleet vapaaehtoiselta pohjalta luodut kaksi- tai monitasohallintoon perustuvat metropolialueet. Osavaltion lainsäädännön nojalla luotu Stuttgartin metropoli on vapaaehtoisuuden säännöstä merkittävä poikkeus. Stuttgartin muita Saksan ja EU-alueen metropoleja parempi menestys globaalissa kilpailussa antaa viitteitä siitä, että pakkoratkaisu saattaa tuottaa parempia tuloksia kuin vapaaehtoinen yhteistoiminta, joka onnistuu riittävän hyvin vain silloin, kun kaikki osapuolet saavat siitä oman käsityksensä mukaan riittävästi etuja.

Globalisaation kesyttäminen edellyttää myös Euroopalta selkeitä hallintoratkaisuja

Kunta- ja aluetasolla oleellista on tarkastella myös sitä, kyetäänkö globalisaatiota ”kesyttämään” edes osin hallinnon keinoin eli vahvistamalla kaupunkiseudullisia ja alueellisia yhteistyörakenteita ja yhteisöllisiä toimintamalleja aiempaa laajemmissa puitteissa. Tutkimustuloksista ei löydy tähän taming globalization-teesiin juuri lainkaan vastauksia, mutta useilta tahoilta on saatavissa selviä käytännön viitteitä siitä, että yhteistoiminnallisuuden laajuus ja syvyys eli kaupunkiseudun ”organisointikyky” sekä siihen liittyvät elementit korreloivat myönteisesti alueen keskimääräisen vaurauden ja hyvinvoinnin kanssa. Sisäisesti yhteistyökykyiset alueet menestyvät muita paremmin.

Eri puolilla maailmaa toteutuvien hallintouudistusten tarkastelu antaa aiheen kysyä myös sitä, onko rakenteita vahvistavien menettelyjen välillä eroja. Ääripäinä ovat Pohjois-Amerikassa ja Euroopan unionissa omaksutut toimintalinjat. USA:ssa ja Kanadassa on haettu selkeyttäviä yksitasohallinnon ratkaisuja, mutta ”vanhalla mantereella”, josta yksitasohallinnon idea on peräisin, on päädytty tielle, jonka tuloksena on sekavia monitasoisia hallintamalleja (multi-level governance). Tanskassa 2007 alusta toteutuva kunta- ja aluereformi on osoituksena siitä, että Euroopassakin tarvitaan tähänastista järeämpiä toimenpiteitä hallintorakenteiden uudistamiseksi sekä kaupunkiseutujen ja metropolialueiden tai -vyöhykkeiden yhteistoimintarakenteiden vahvistamiseksi.



Kuva 1. Metropoleille luonteenomaista on vahva poliittinen johtajuus. Time-lehden metropolinumeron kansikuvassa oikealta Lontoon pormestari Ken Livingstone, Pariisin Bertrand Delanoë, Berliinin Klaus Wowereit, Tukholman Annika Billström ja Rooman Walter Veltroni. Heistä Billström menetti paikkansa syyskuun 2006 kunnallisvaaleissa.

Euroopassa ei liene mahdollista hakeutua ”Kanadan tielle” eli laajoihin kuntien pakkoliitoksiin ja metropolialueiden muodostamiseen, mutta samalla on syytä tuoda esiin huoli siitä, että EU:n tasolla suosittu monikeskuksinen eli polysentrinen strategia ei ole riittävä vastaus globalisaation tuomiin haasteisiin. Myös unionitasolla tarvittaisiin toimia kiinteämpien yhteistyörakenteiden luomiseksi alueille ja EU:n menestykselle ratkaisevan tärkeiden metropolialueiden tueksi. Esimerkiksi Euroopan metropolialueita edustava METREX-järjestö on esittänyt toimia, joilla voitaisiin selkeyttää unionin kaupunki- ja metropoliulottuvuutta ja päästä sitä kautta parempiin tuloksiin Lissabonin kasvustrategiassa, jolla tavoitellaan EU:n globaalin kilpailukyvyn vahvistamista.

Suomessa tarvitaan ”kunta-alan kolmiloikka” rakenteiden ja johtajuuden vahvistamiseksi

Yhdysvallat ja Kanada näyttävät loikanneen Euroopan edelle globalisaatioon liittyvissä kunta- ja aluerakenteen uudistuksissa. Myös Aasian kehittyneimmissä osissa eli Japanissa ja Australiassa on päästy liikkeelle vahvemmin kuin Euroopassa. ”Vanha manner” onkin jäämässä monitasohallinnon ja monikeskuksisen mallinsa vuoksi jälkeen myös kunta- ja aluehallinnon kehittämistyössä. Tämä jälkeenjääneisyys saattaa vaikeuttaa maanosamme selviytymistä globaalissa talouskilpailussa.

Suomelle Euroopan reuna-alueena asettuu maailmanlaajuisen rakennemuutoskehityksen myötä moninkertaisia haasteita. Eteemme nousee vaatimus siitä, että maassamme tulisi kyetä ottamaan ”kunta-alan kolmiloikka”, jolla ensi vaiheessa vahvistetaan välittömästi kunta- ja palvelurakennetta laajojen toiminnallisten seutujen varassa ja kuntia voimakkaasti yhdistäen Tanskassa omaksuttuja työtapoja meille soveltaen. Samalla Suomeen tulee kyetä luomaan vahvistuvien kaupunkien välille alueellisia yhteistoimintarakenteita ja kaupunkien keskinäisiä verkostoja. Kolmas loikka tarvitaan johtajuus- ja hallintarakenteiden kehittämiseksi niin, että Suomessa kyetään kuromaan umpeen se etumatka, jonka meihin verrattavat taloudellisesti kehittyneet maat ovat ottaneet luodessaan demokraattista johtajuutta kuntiin ja yhä oleellisemmaksi muodostuvalle aluetasolle.

Kirjoittaja on Kuntalehden toimittaja ja kunnallispolitiikan jatko-opiskelija Tampereen yliopistossa, tutkimusaiheena keskikokoisten ja pienempien kaupunkien yhteistoiminta eli kaupunkiverkostot Suomeen lähinnä verrattavissa Euroopan unionin jäsenmaissa.

Terveyspalveluiden murros – globalisaatio ja hyvinvointi- palveluiden markkinat

Globalisaatio, mitä se on?

Globalisaatiolla tai maapalloistumisella on olemassa monta määritelmää. Sen voi määritellä hyvin laajasti ”prosessiksi, joka muuttaa ihmisten vuorovaikutussuhteita laaja-alaisesti, mukaan lukien sosio-kulttuuralliset, poliittiset, taloudelliset ja ekologiset ulottuvuudet” (Lee 1999), tai varsin kapeasti ”maailmanlaajuisten markkinoiden kehittymiseksi, ylikansallisten yhtiöiden kasvuksi ja niiden yli kansallisten talouksiin lisääntyväksi vallaksi ” (Soros 2002). Kummallakin määritelmällä on oikeutuksensa.

Globalisaatio on selkeästi ollut vahvinta talouden alalla, mutta sillä on tärkeitä vaikutuksia kaikkialla yhteiskunnissa. Erityisesti on huomattavaa, että taloudellisen globalisaation myötä globaali säätelyjärjestelmä on suuressa muutoksessa. Lisäksi talouteen painottuva globalisaatio muuttaa arvoympäristöä ja ajatusmaailmaa, jossa elämme. Globalisaatio ei olekaan jotain joka tapahtuu vain kaukana kansainvälisillä areenoilla, vaan sen vaikutukset heijastuvat yhä selvemmin kansalliseen järjestelmään ja niihin raameihin, joissa paikalliset toimintatapamme määrittyvät.

Globalisoituvassa maailmassa Suomi voi yhä vähemmän nojata tulevaisuuttaan savupiipputeollisuuden varaan ja toiveet ovat enenevästi kohdistuneet palvelusektoriin talouden tärkeänä veturina. Markkinoistuvassa yhteiskunnassa terveyspalvelut siirtyvät enenevässä määrin osaksi elinkeinopolitiikkaa, jossa terveyspalveluiden kehittämisen tarve lähtee terveystarpeiden lisäksi elinkeinopolitiikan tarpeista ja terveyspalvelut nähdään potentiaalisena kasvavana palvelusektorina (Ollila 2006).

Globalisaatio -sanasta on tullut jonkinlainen yleiskäsite, jolla saatetaan kuvata mitä tahansa muutosta, itse käsitettä määrittelemättä. Tässä artikkelissa globalisaatiota tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten ylikansallinen säätely, talouden ja yritysten suhteellisesti kasvanut valta, paineet julkisen sektorin pienentämiseksi ja palveluiden markkinoistamiseksi sekä yksilöllisyyttä ja tiettyjä yhteiskuntapoliittisia ideoita korostavien ajatussuuntien voimistuminen vaikuttavat suomalaisiin terveyspalveluihin.

Globalisaatio, säätely ja julkinen sektori

Globalisaation myötä yhä suurempi osa säätelystä tapahtuu kansallisten rajojen ulkopuolella. Suomeen säätely tulee lähinnä EU:n kautta, mutta osin myös suoraan globaalilta tasolta, kuten Maailman kauppajärjestön sopimuksista. Kansainvälinen laki ja muu säätely on kehittynyt viime vuosikymmeninä etenkin kauppaan liittyen, kun taas kansainvälinen terveysperusteinen lainsäädäntö on kehittynyt hitaasti. Näin myös terveysasioita säädellään paljolti kansainvälisen kaupan säätelyyn tehdyn lainsäädännön puitteissa (Fidler 2005). Myös EU on ensisijassa taloudellinen yhteisö ja EU:n neljä perusvapautta – pääomien, tavaroiden, palveluiden ja ihmisten vapaa liikkuvuus – sekä tästä lähtevä unionin kehittäminen on viime vuosina yhä selvemmin koskenut myös terveyspalveluita ja niiden kehittämistä, huolimatta siitä, että terveyspalveluiden järjestäminen on periaatteessa jäsenvaltioiden kompetenssiin kuuluva asia (katso mm. Koivusalo 2005).

Kansainvälisen talouden aiempaa suurempi painoarvo ja kansainvälisen poliittisen tilanteen muuttuminen aiemmasta kaksinapaisesta yksinapaiseen markkinatalousvetoiseen poliittiseen järjestelmään, ovat heijastuneet myös kansalliseen yhteiskuntapolitiikkaan ja poliittiseen keskusteluun. Harrinvirta (2000) on todennut, että 1980-luku oli vedenjakaja, josta lähtien teollisuusmaissa on pyritty rajoittamaan julkisten menojen kasvua. Menojen karsinnan ja kasvun rajoittamisen ohella kehityskulkuun on liittynyt rakenteellisia ja laadullisia uudistuksia (Julkunen 2001). Bonoli ja kumppanit (2000) ovat kiteyttäneet tämän rajoittamisen politiikkaan siirtymisen kehityskulun neljään näkökulmaan. Globalisaation ja siihen sisältyvän talouden kansainvälistymisen oloissa halvimmat ja suppeimmat hyvinvointivaltiot asettavat normin, jota kohti muut joutuvat kulkemaan. Kansallinen omatunto kapeenee: laajeneva keskiluokka selviää omillaan eikä välitä enää yhteisvastuusta tai huono-osaisista. Uusliberalismin ajatusten mukaisesti tehokkaassa taloudessa ja hyvässä yhteiskunnassa valtion tehtävät on minimoitu ja markkinoiden toiminta-alue on maksimoitu. Kuilu sosiaalisten tarpeiden ja taloudellisten mahdollisuuksien välillä kasvaa (Bonoli ym. 2000).

Monet kansallisilta vaikuttavat kehityskulut ovatkin kansainvälistä alkuperää, kun toisinaan taas kansallisten päätösten osalta piiloudutaan kansainvälisten päätösten taakse, jopa ilman syytä. Esimerkiksi Bonolin ja kumppaneiden (2000) näkökulmat voidaan kaikki nähdä myös globalisaatioon liittyvinä. Samanaikaisesti on selvää, että kansalliset trendit ja tavoitteet saavat osin oikeutuksensa kansainvälisistä kehityskuluista.

Monet kansainväliset järjestöt, mukaan lukien Maailmanpankki ja OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), ovat suositelleet uutta julkisjohtamista (New public management). Uuteen julkisjohtamiseen liittyy desentralisaatio sekä politiikan erottaminen palveluiden järjestämisestä. Lisäksi pyritään siihen, että julkinen sektori ei enää tuota palveluita, vaan toimii säätelijänä ja mahdollisesti rahoittajana ja tilaajana. Julkisen sektorin palvelutuotantolaitokset pyritään muokkaamaan toimintatavoiltaan aiempaa enemmän yksityisiä yrityk-

siä muistuttaviksi, lähinnä liikelaitoistamalla, soveltamalla tilaaja-tuottaja -mallia, muuttamalla maksujärjestelmiä ja lisäämällä kilpailua. Uuteen julkisjohtamiseen liittyvät ideat ja ajatukset ovat levinneet teollisuusmaissa laajalti viimeisten reilun kahden vuosikymmenen aikana. (MacIntosh 1995, Mills 2000, Mills et al 2001). Uuteen julkisjohtamiseen liittyvät ideat sopivat hyvin yleisempään globalisaatioprosessiin, koska ne kehittävät terveyspalvelujärjestelmää paremmin markkinajärjestelmään sopivaksi.

Hyvinvointipolitiikasta kohti elinkeinopolitiikkaa

Hyvinvointivaltiossa terveyspalvelut ovat perinteisesti olleet tärkeä osa tulonjako- ja sosiaaliturvajärjestelmää, jossa keskeistä on ollut se, että kansalaiset saavat terveyspalveluita terveystarpeensa mukaisesti tulotasosta riippumatta, jolloin kaikki saavat yhtäläisen turvan etenkin odottamattomien terveyteen liittyvien tapahtumien varalta. Tällaisessa järjestelmässä, jossa maksut määräytyvät maksukyvyn eikä terveydentilan mukaan, terveet ja hyväosaiset subventoivat sairaiden ja vähätuloisten palveluita. Yhteiskunnan kannalta on ollut tärkeää turvata paitsi terveyspalveluiden kattava ja yhtäläinen saatavuus, myös niiden vaikuttavuus, laatu ja tuottaminen mahdollisimman taloudellisesti. Näin julkiset palvelut ja niiden tarjoama turva on tarkoitettu kaikille tulotasoon ja terveydentilaan katsomatta. Terveyspalvelut ja se viitekehys, josta käsin niitä kehitetään ja tarkastellaan, ovat kuitenkin suuressa murroksessa.

Huolimatta kunkin maan terveydenhuollon kansallisista erityispiirteistä, viime vuosikymmeninä eri maissa on nähty varsin samansuuntaisia muutoksia ja muutospyrkimyksiä (taulukko 1). Monet Suomessa toteutetut uudistukset ovat seuranneet näitä kehityskulkuja. Valtionosuusjärjestelmän muutos vuonna 1993 lisäsi kuntien autonomiaa ja siirsi terveyspalveluiden järjestämisvastuuta aiempaa enemmän kunnille. Vuodesta 1994 voimassa ollut laki julkisista hankinnoista (hankintalaki) on velvoittaa julkiset viranomaiset ja muut lain soveltamisalaan kuuluvat yksiköt kilpailuttamaan hankintansa, mikäli ne eivät itse niitä tuota tai osta omalta osakeyhtiöltään¹. Terveydenhuollossa kilpailutus on lisääntynyt. Viime vuosikymmenen aikana erikoissairaanhoidossa tilaaja ja tuottaja on alettu erottaa toisistaan, palveluita on ryhdytty tuotteistamaan, hinnoittelemaan ja ryhmittelemään hintaluokkiin, ja sopimusohjauskäytäntöjä on otettu käyttöön. Lääkäreiden maksujärjestelmiä on muutettu enemmän tuotoksesta riippuviksi. Progressiivisen valtioverotuksen osuus terveyspalveluiden kustannuksista on laskenut, ja kuntien sekä etenkin yksityisen rahoituksen – erityisesti käyttäjämaksujen ja lääkkeiden omavastuuosuuksien – osuus on kasvanut. Suomen terveyspalveluiden rahoituksesta on tullut yksi OECD-mai-

1 Se, että Suomessa terveyspalvelut kuuluvat hankintalain piiriin, on kansallinen valinta, jota on perusteltu EU:lla. EY:n hankintadirektiivi ei velvoita sisällyttämään sosiaali- ja terveyspalveluita lain soveltamisalaan. Suomalainen laki kattaa myös pienet eurooppalaisen kynnysarvon alittavat hankinnat (Pihkala 2003). Hankintalain uudistuksen yhteydessä on keskusteltu kansallisten kynnysarvojen nostamisesta, mutta ei terveyspalveluiden poistamisesta lain piiristä.

den regressiivisimmistä (OECD Health Data 2006). Vuonna 2005 sisäministeriö asetti kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeen, jossa terveyspalvelujärjestelmän uudistamispyrkimykset olivat myös keskeisellä sijalla ja taustalla oli odotuksia enenevästä siirtymisestä tilaaja-tuottajamalliin ja ulkoistettuihin palveluihin.

Taulukko 1. Terveyspalvelureformien yleiset yhteiset piirteet. (Mills et al. 2001)

- 1) julkisen sektorin palvelurakenteen uudelleenjärjestelyt, johon on kuulunut muun muassa desentralisaatio ja liikelaitoistaminen;
- 2) muutokset resurssienjakojärjestelmissä pyrkien suurempaan suorituksen ja palkkion väliseen yhteyteen;
- 3) palveluiden tuotannon monipuolistaminen ja kilpailun lisääminen muun muassa yksityisen tuotannon vapauttamiseen tähtäävien politiikka-muutosten kautta sekä yksityisen sektorin tukien sekä ostosopimusten avulla;
- 4) terveydenhuollon rahoitusrakenteen muuttaminen siten, että verorahoitteisuus vähenee, muun muassa lisäämällä käyttäjämaksuja, sosiaalivakuutuksen sekä yksityisen terveysvakuutuksen osuutta;
- 5) kuluttajien roolin lisääminen terveydenhuollossa lisäämällä kuluttajan valinnanmahdollisuuksia sekä lisäämällä terveyspalveluiden tuottajien vastuullisuutta yhteisöpohjaisille organisaatioille.

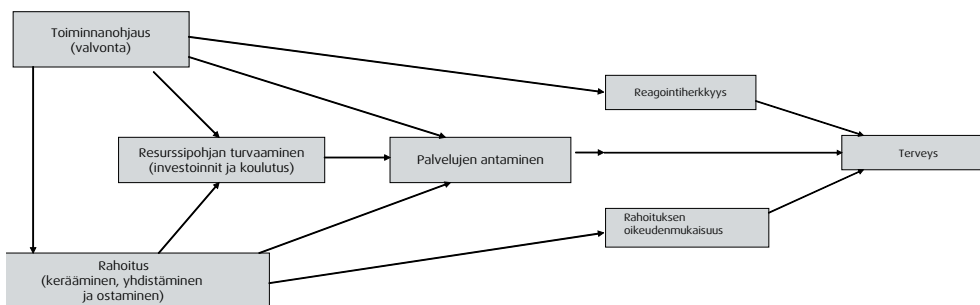
Hankintalain vaatimusten mukaisesti kilpailutus terveydenhuollossa lisääntyy. Kilpailutusta on perusteltu palveluiden tuotannon tehostamisella ja säästöillä, mutta terveyspalveluiden kilpailutuksen tuomat taloudelliset hyödyt ovat kansainvälisesti olleet vaatimattomia tai puuttuneet. Osin tähän on syynä itse kilpailuttamisen kustannukset. Kilpailuttaminen on monimutkaista, aikaa ja resursseja vievää. Lopputulos on helposti kiistanalainen, jolloin on riskinä se, että epäselvyydet ja erimielisyydet ratkaistaan markkinaoikeudessa. On ilmeistä, että teknologioiden, tukipalveluiden ja helposti tuotteistettavien toimenpiteiden kilpailuttaminen on helpompaa kuin monimutkaisempien kliinisten palveluiden tai palvelukokonaisuuksien kilpailuttaminen (Mills et al. 2001, Ollila et al. 2003).

Kuten jo yllä mainitsin, terveyspalvelut ovat perinteisesti olleet osa hyvinvointi- ja uudelleenjakojärjestelmää, mutta talouteen ja elinkeinoelämään painottuvan ajattelun korostumisen myötä terveyspalveluista on tulossa aiempaa selvemmin osa elinkeinopolitiikkaa myös Suomessa. Elinkeinopolitiikan tavoitteissa korostuu yksityisten terveyspalveluiden kilpailukyvyyn parantaminen suhteessa julkisiin palveluihin. Tämä muuttaa paitsi säätelyn luonnetta, myös niitä painotuksia ja arvoja, jonka puitteissa säätelyä tehdään ja palvelujärjestelmän rakenteita muokataan (Ollila 2006). Lähellä elinkeinopolitiikkaa olevat toimijat ovatkin tehneet enenevässä määrin aloitteita terveyspalveluiden kehittämisestä markkinoiden suuntaan. Kehityskulku ei ole mitenkään ominainen vain Suomelle, vaan useissa maissa elinkeinoelämästä vastaavat ministeriöt sekä yksityiset yritykset itse puhuvat yksityisen

terveyspalveluteollisuuden edellytysten parantamisen puolesta (WHO 2000). Lisäksi julkisuuteen on noussut äänenpainoja, jotka painottavat yksilön omaa vastuuta terveydestä ja joidenkin ”itseaiheutettujen” sairauksien rajaamista julkisesti kustannetun terveydenhuollon ulkopuolelle (Aaltonen 2005).

Terveysjärjestelmän tehtävät

Seuraavassa tarkastelen joitakin globalisaation vaikutuksia terveyspalveluihin Maailman terveysjärjestön vuoden 2000 Terveysraportissaan (WHO 2000) esittelemän terveyspalvelujärjestelmämallin mukaisten toimintojen ja tavoitteiden kautta (kuvio 1). Näin siitä huolimatta, että mallin voidaan itsessään katsoa heijastavan jossain määrin uuden julkisjohtamisen mukaista ajattelutapaa, eikä se myöskään sisällä erikseen palvelujärjestelmän saatavuuteen liittyviä tavoitteita.



Kuvio 1. Terveysjärjestelmän toiminnot ja tavoitteet. WHO 2000.

Terveyspalvelujärjestelmän rahoitus

Terveyspalvelukustannukset nousevat kaikkialla maailmassa. Ne nousivat vuosina 1990–2001 kaikissa OECD-maissa; ne nousivat nopeammin kuin bruttokansantuote kaikissa OECD-maissa, lukuun ottamatta Suomea (OECD Health Data 2006). Myös Suomessa terveyspalveluiden kulut ovat nousseet käyvin hinnoin tarkasteltuna huomattavasti 1990-luvun alkupuoliskon laman jälkeen. Erityisen nopeaa on ollut lääkemenojen kasvu: 1990-luvun alussa ne olivat alle 10 prosenttia terveysmenoista, vuonna 2002 jo 16 prosenttia.

Terveydenhuollon lisääntyvät kustannuspaineet ja alentunut verotusaste ovat osaltaan johtaneet paineisiin rahoituksen siirtämisestä yhteiskunnalta yksilöille. 1990-luvulla etenkin suorat asiakasmaksut kasvoivat, samalla valtio siirsi rahoitusvastuuta kunnille ja myös yksityisten vakuutusten osuus kasvoi (Klavus 2000). Terveysteknologian kallistumista vauhditti osaltaan Maailman kauppajärjestön immateriaalioikeuksia käsittelevän sopimuksen myötä vankentunut patenttisuoja. Uudet lääkkeet ovat vanhoja huomattavasti kalliimpia, vaikka lisähyöty verrattuna vanhempiin lääkkeisiin saattaa usein olla marginaalinen tai jopa puuttua.

Terveyspalveluiden tarpeen odotetaan kasvavan lähitulevaisuudessa lähinnä seuraavista syistä: väestö ikääntyy, teknologia kehittyy ja väestön vaatimustaso kasvaa. Näistä kaksi viimeistä ovat osittain seurausta terveydenhuoltosektorin markkinoistumisesta; sen ohella, että tulevaisuudessa pystytään hoitamaan tai auttamaan sellaisiakin sairauksia, joita vielä nykyisin ei vielä pystytä, markkinoistuminen itsessään lisää sekä odotuksia että uuden teknologian käyttöä.

Terveyspalveluiden antaminen

Globalisaation yhtenä tavoitteena on palveluiden vapaa liikkuminen. Nykyisen suomalaisen lainsäädännön mukaan ulkomaisilla terveyspalveluyrityksillä on mahdollisuus tarjota palveluitaan Suomessa. Näin ei ole kaikissa EU-maissa. Palveludirektiiviluonnoksesta – joka (toisin kuin lopullinen) sisälsi myös terveyspalvelut – keskusteltaessa tuotiin esiin terveyspalveluyritysten tarve lisätä suomalaisten yritysten mahdollisuuksia tarjota palveluita muissa maissa ja siten lisätä elinkeinon potentiaalia. Euroopan komissiossa on valmisteilla erityinen terveyspalveludirektiivi, jonka lähtökohtana on palveluiden ja potilaiden vapaa liikkuminen.

Yksityisten terveyspalveluyritysten päähuomio keskittyy julkisrahoitteeseen terveyspalvelutuotantoon, jonka kasvun uskotaan olevan nopeaa muun muassa sairaaloiden jonojen vuoksi (Lehtbridge 2005, Ekroos 2005, Partanen 2004). Yksityisen palvelutuotannon uskotaan kasvavan etupäässä julkisen rahoituksen turvin ja seurauksena siitä, että julkisten palvelujen rakenne muutetaan markkinoille sopivaksi, muun muassa liikelaitoistamalla, tilaaja-tuottajamallin käyttöönotolla, ulkoistamalla ja kilpailuttamalla.

Suomalainen yksityinen terveyspalvelutuotanto on perinteisesti kostunut pienistä yrityksistä. Viime vuosikymmenen aikana tämä tuotanto on ketjuuntunut ja on syntynyt suurempia yrityksiä. Osa suomalaista yksityistä palvelutuotantoa on nykyisin ulkomaisessa omistuksessa. Tulevaisuudessa tietotekniikka ja siihen liittyvät kuvantamistekniikat mahdollistavat myös palveluiden osien siirtämisen ulkomaille.

Terveyspalveluiden resurssipohjan turvaaminen

WHO:n terveyspalvelujärjestelmä mallissa resurssipohjan luomisella tarkoitetaan investointeja ja koulutusta. Markkinaorientoituneessa terveyspalvelujärjestelmässä kysyntäpohjaisen ja erityisesti korkean teknologian investointien suhteellinen osuus saattaa kasvaa. Suunnitelmallisten ja pitkäjännitteisten investointien suhteen kilpailuttamiskausien pituudella on tärkeä merkitys.

Suomalaisen terveyspalveluhenkilöstön ikärakenne vanhenee nopeasti (Laine et al. 2006). Henkilökunnan liikkuvuus yksityisen ja julkisen palvelutuotannon sekä eri alueiden ja maiden välillä saattaa kasvaa. Toistaiseksi esimerkiksi suomalaisten terveydenhuoltohenkilöiden maastamuutto on ollut tasapainossa heidän paluumuuttonsa kanssa. Tulevaisuudessa muista maista, muun muassa Virosta, tulevien ammattilaisten määrän on toivottu kasvavan ja ulkomaisen terveydenhuoltohenkilökunnan saaminen on asetettu yhdeksi maahanmuuttopolitiikan tavoitteeksi. Jos terveyspalvelusektorin houkuttelevuus tulevaisuuden työpaikkana heikkenee, uusien

koulutettavien rekrytointimahdollisuudet heikkenevät. Sektorin suuret muutokset, lisääntyvät työpaineet tai tiheästi tapahtuva kilpailutus epävarmuuksineen sekä palkkatason alhaisuus eivät ole omiaan lisäämään henkilökunnan pysyvyyttä, alalle hakeutumisesta puhumattakaan.

Terveyspalveluiden ohjaus ja säätely

Suomalainen ohjausjärjestelmä on pääosin rakentunut julkisten palveluiden säätelyyn. Ohjausjärjestelmässä tapahtui valtava muutos valtionosuusjärjestelmän muutoksen ja siihen liittyneen desentralisaation myötä. Viime vuosina kansallisen tason säätelyksi on informaatio-ohjauksen ohelle otettu uudelleen taloudellinen ohjaus korvamerkitsemällä varoja tiettyihin toimintoihin. Myös hankeohjaus on noussut aiempaa tärkeämpään asemaan. Hoitotakuu, hyvien käytäntöjen sekä laatusuosituksen avulla on pyritty turvaamaan terveyspalveluiden saatavuutta ja laatua.

Markkinoistuva terveydenhuoltotuotanto suuntaa säätelyä markkinaperusteiseen säätelyyn, jossa palveluntuottajien yhtäläisen kohtelun ja markkinoiden toimivuuden vaateet korostuvat. Samanaikaisesti olisi pystyttävä turvaamaan kansalaisten yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus, palveluiden laatu ja vaikuttavuus sekä taloudellinen kestävyys. Palvelutuottajiltaan monimuotoistuva järjestelmä, jossa palveluiden tuottajat kilpailutetaan ja jossa tuottaminen perustuu sopimuksiin maksajan ja tuottajan välillä, on ohjauksen ja säätelyn kannalta varsin monimutkainen ja haastava. Oman lisänsä voi tuoda myös potilaiden lisääntyvä liikkuvuus, erityisesti se, miten korvattavuus muissa maissa annetuista tai kotimaisessa yksityisessä palvelujärjestelmässä annetusta hoidosta jatkossa määräytyy (katso mm. Koivusalo 2005).

Terveysjärjestelmän tavoitteet

Terveys

Globalisaation terveysvaikutuksiksi ajatellaan usein sitä, että infektioaudit ja huumat aineet leviävät trooppisista maista Suomeen. Ehkä harvemmin kiinnitetään huomiota siihen, että länsimainen elämäntapa epäterveellisine ruokineen ja juomineen sekä vähäisine liikkumisineen voimistuu omissa yhteiskunnissamme ja leviää myös köyhimpiin maihin. Sosioekonomiset erot ja terveyserot kasvavat. Yhä ankarammaksi käyvä työelämä lisää toisaalta työuupumusta, toisaalta työn epävarmuutta ja syrjäytymistä.

Rahoituksen oikeudenmukaisuus

Rahoituksen oikeudenmukaisuus on yhä vaikeampi turvata, jos julkisen progressiivisen rahoituksen osuus vähenee. Näin vaikeutuu myös palveluiden ja lääkkeiden oikeudenmukaisen saatavuuden turvaaminen. Näin on Suomessa jo tapahtunut. Jos merkittävä osa kansalaisia siirtyy käyttämään yksityiseen rahoitukseen perustuvia palveluita, muun muassa osana työterveyshuoltoaan, julkisen verorahoitteisen järjestelmän asema heikkenee.

Reagointiherkkyys

Markkinostuvissa palveluissa kuluttajien (tai maksajien) toiveiden huomioimisella on tärkeä sijansa. Julkinen järjestelmämme voisi varmasti parantaa kansalais- ja asiakaslähtöisyyttään. Käytännössä asiakkaiden asemaa on hyvinvointipolitiikan viitekehyksessä katsottu pääasiassa kansalaisdemokratian näkökulmasta eikä asiakkaan valinnoilla ole ollut kovin keskeistä sijaa, kun taas elinkeinopolitiikan näkökulmasta kuluttajan tyytyväisyys on keskeistä ja huomio kiinnittyy näin enemmän kuluttajan (tai maksajan) toiveiden huomioimiseen ja kuluttajan (tai maksajan) tekemiin valintoihin. Markkinalähtöisessä ajattelussa kansalaisten rooli terveyspalvelukokonaisuuden, terveyspalveluiden rajojen ja taloudellisen kestävyuden turvaamisessa jää rajalliseksi. Mikäli maksaja on palvelut kilpailuttanut rahoittaja, ei palveluita käyttävän asiakkaan rooli markkinavetoisessa järjestelmässä ole välttämättä erityisen suuri.

Globalisaatio ja suomalaisten terveyspalveluiden tulevaisuus

Suomalaiset terveyspalvelut ovat suuren murroksen keskellä. Monet eri kehityskulut vaikuttavat samanaikaisesti, eikä aina ole mahdollista määritellä yksiselitteisesti, mistä kulloinenkin kehityskulku johtuu. Paineet muutokseen tulevat paitsi terveyspalvelujärjestelmän sisältä ja muualta suomalaisesta yhteiskunnasta, myös Euroopan unionin taholta ja globaalista kehityksestä. Globalisaatiolla on kuitenkin selvä vaikutuksensa, joka näkyy muun muassa lisääntyvinä elinkeinopoliittisina painotuksina terveydenhuollon kehityksestä ja tavoitteista keskusteltaessa, terveydenhuollon markkinoistumisena ja julkisen sektorin pienentämispyrkimyksinä.

Tilaa- ja tuottajamallista on tullut tavoite, jota ei juurikaan aseteta kyseenalaiseksi. Kilpailutusta suositellaan säästötavoitteisiin vedoten, vaikka tiedetään, että säästöt muiden kuin teknologian ja yksittäisten helposti tuotettavien palveluiden osalta ovat jääneet heikoiksi. Vaikka ulkoistamista ja kilpailutusta on edistetty vedoten kustannussäästöihin, markkinapohjainen terveydenhuolto näyttää kansainvälisten kokemusten valossa olevan julkista integroitua terveydenhuoltoa kalliimpaa (Ham 1998, Saltman 2002). Taustalla voi nähdä paitsi terveyspolitiikan ulkopuolisia, lähinnä elinkeinopoliittisia tavoitteita, myös kansainvälisten trendien vaikutusta.

Terveyspalveluiden julkinen rahoitus on yhä tiukempaa verotuksen keventyessä. Näin siitä huolimatta, että kansalaiskyselyiden valossa kansalaiset tuntuivat olevan valmiita maksamaan korkeampia veroja, kunhan laadukkaat julkiset palvelut ovat turvattuina. Kiristytvä rahoitus suhteessa palveluiden koettuun tarpeeseen aiheuttaa terveyspalveluiden prioriteettien harkitsemista uudelleen. Jos julkisen terveydenhuollon raamit asetetaan kovin tiukoiksi, palveluiden kirjo kapenee ja vähitellen myös laatu huononee, kunnes lopulta voidaan päätyä tilanteeseen, jossa palveluiden laatu ei enää vastaa sille asetettuja odotuksia ja näin myös halukkuus rahoittaa palveluita vähenee.

Julkisen terveydenhuollon raamia on yritetty tiukentaa korostamalla yksilön vastuuta terveystensä ylläpitäjänä. On ehdotettu, ettei ”itseaiheutettuja sairauksia” pitäisi hoitaa julkisin varoin. Tällöin yleensä viitataan sairauksiin, joissa tupakka, alkoholi tai lihavuus on väestötasolla katsottaessa merkittävä riskitekijä, ja jotka ovat yleisimpiä huono-osaisten keskuudessa. Samanaikaisesti alkoholin saatavuus paranee ja hinta alenee, epäterveellisen ruoan mainostus lisääntyy ja hinta halpenee, pitkäaikaistyöttömyys ja -köyhyys näyttävät pysyviltä ongelmilta. Toisin sanoen markkinostuvassa yhteiskunnassa ”itseaiheutuvien” sairauksien aiheuttaminen itselle tulee entistä helpommaksi huono-osaisten keskuudessa.

Olisi olennaista tarkastella suomalaisen terveystalvvelujärjestelmän arvoja ja tavoitteita sekä pohtia sitä, millä tavalla ne voidaan turvata globalisaation aikakautena. Halutaanko julkisrahoitteinen ja julkisen sektorin pääasiassa tuottama järjestelmä säilyttää. Minkälaisia haasteita verorahoitteisuudelle tulee, jos potilaiden ja palveluiden liikkuvuus lisääntyvät? Samanaikaisesti tulisi pohtia entistä vakavammin sitä, miten terveyden huomioonottaminen muiden politiikkojen alueella, kuten ravitsemus- ja alkoholipolitiikassa, turvataan tällä globalisaation aikakaudella (Stahl et al. 2006).

Kirjoittaja on lääketieteen tohtori ja terveystalvvelitiikan dosentti. Hän tutkii pääasiassa kansainvälistä terveystalvvelitiikkaa sekä sen toimijoita ja vaikutuksia kansalliseen terveystalvvelitiikkaan.

Lähteet

- Aaltonen A. Esko Aho yhdistäisi yhteiskunnan vastuun ja kansalaisten omatoimisuuden. *Promo* 2005:38:5–7.
- Bonoli G, Vic G, Taylor-Gooby P. European welfare futures. Towards a theory of retrenchment. Polity Press, Cambridge 2000, Referoitu kirjassa Julkunen R. Suunnanmuutos 2000.
- Fidler DP. From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations. *Chinese Journal of International Law*, 2005:1–68.
- Ekroos V. Terveystalvvelhuollon palvelutuotanto. Yksityisesti vai julkisesti. Talentum, 2004.
- Harrinvirta MO. Strategies of public sector reform in the OECD. A comparison. Suomen Tiedeseura, Helsinki 2000, referoitu Kirjassa Julkunen R, 2001.
- Julkunen R. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Tampere, 2001.
- Klavus J. Empirical studies on the measurement of distribution in health care. *Tutkimuksia* 108, Stakes 2000.
- Koivusalo M. Euroopan unioni ja terveystalvvelut. Kirjassa: Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin. Kuntaliitto 2005.
- Koivusalo M (toim): Commercialization of health care. Global and local dynamics and policy responses. UNRISD, Palgrave 2005.

Laine M et al. Työolot ja hyvinvointi sosiaali- ja terveysalalla. Työterveyslaitos, Tampere, 2006.

Lethbridge J. Strategies of multinational companies in Europe and Asia. Kirjassa: Mackintosh M,

Macintosh M. Competition and contracting in selective social provisioning. *European Journal of Development Research* 1995:26–52

Mills A. Reforming health sectors: fashions, passions and common sense. Kirjassa Mills A (toim). *Reforming health sectors*, Kegan Paul International, Lontoo ja New York, 2000.

Mills A, Bennett S, Russell S. *The challenge of health sector reform*. Palgrave 2001.

OECD Health Data 2006.

Ollila E. Terveyspoliittiset arvot ja markkinoituva terveydenhuolto. Teperi J, Vuorenkoski L, Manderbacka K, Ollila E, Keskimäki I (toim.) *Riittävät palvelut jokaiselle. Näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Stakes, Helsinki, 2006.

Partanen I. Terveyspalvelut. Toimialaraportti. Kauppa ja teollisuusministeriö ja Työvoima- ja elinkeinokeskusten julkaisu, 2004.

Pihkala A. Suomen Kuntaliiton näkökulma kilpailuttamiseen. Kirjassa Ollila E ym. (toim.) *Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta*. Raportteja 276, Stakes 2003.

Soros G. *George Soros on Globalization*. PUblic Affairs Ltd, Oxford, 2002.

Ståhl, T, Wismar M, Ollila E, Lahtinen E, Leppo K. *Health in all policies. Prospects and potentials*. Ministry of Social Affairs and Health, Finland and European Observatory on Health Systems and Policies, Helsinki 2006.

WHO. *World Health Report 2000. Health systems: improving performance*, WHO 2000.

Sosiaalipalveluiden tuottamisen mallit kilpailutaloudessa

Yleistä globalisaatiokeskustelua on käyty jo pitkään eikä aineistosta ole pulaa. Mutta kun aletaan tulla lähemmäs elämän ja palvelujen arkea, globalisaation vaikutuksiin liittyy enemmänkin mielipiteitä kuin tietoa. Kunnilla on huoli siitä, miten ne selviävät hyvinvointipalvelujen järjestämisen velvoitteistaan ikääntyvässä globalisoituvassa maailmassa. Tärkeintä näyttää olevan kustannusten säästö, tehokkuus ja tuottavuus, ei niinkään arvokeskustelu. Taloudellinen kestävyys on myös kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteita. Sillä pyritään helpottamaan kiristyvää kuntataloutta, jonka haasteena on sosiaali- ja terveyssektorin menojen kasvu. Pyritään löytämään tehokkaampia rakennusratkaisuja ja pitävää rahoitus pohjaa (STM 2006, 22). Globalisaation arkeen ulottuvien seurausten, kuntien kustannuskriisin ja palvelujen turvaamisen yhtäaikainen hallinta on haasteellista.

Tämän artikkelin tavoite on tarkastella globalisaatiota EU:n kontekstissa, hyvinvointivaltion muuttunutta sanastoa sekä eritellä hyvinvointipalvelujen järjestämisen vaihtoehtoisia malleja kilpailutalouden oloissa. Erityisesti analysoidaan kilpailua ja valinnan mahdollisuuksia korostavien vaihtoehtojen seurauksia johtamisen, ammattilaisten ja palveluja tarvitsevien ihmisten näkökulmasta. Tutkittua tietoa palvelujen kilpailuttamisen seurauksista on toistaiseksi vähän. Siksi palvelujen järjestämisen vaihtoehdot vaativat avaamista, käytetyt käsitteet täsmentämistä ja kriittistä arviointia.

Globalisaatiokäsitteen alasta

Globalisaatiolla tarkoitetaan maailmantalouden yhdentymisen nykyistä vaihetta, mikä näkyy nopeasti kasvaneina kauppa-, pääoma- ja teknologiavirtoina, mutta myös kulttuurisina ja poliittisina ulottuvuuksina. Kehittyneissä maissa tuotanto organisoituu maailmanlaajuisiksi verkostoksi. Kehittyvien maiden tuotanto kilpailee kehittyneiden maiden tuotannon kanssa erityisesti halvalla työvoimalla, joka yhdistyneenä moderniin teknologiaan, parantuvaan koulutustasoon ja osaamiseen sekä kehittyvään infrastruktuuriin tekee näiden maiden taloudet hyvin kilpailukykyisiksi (valtioneuvoston globalisaatio-raportti 2004, 11–14). Sopeutuminen muuttuvaan kilpailutilanteeseen edellyttää kehittyneiltä mailta joustavuutta, sopeutumista ja hyvää ennakkointikykyä.

Globaalitalouteen kuuluu myös palveluiden kansainvälistyminen. Maat ja alueet voivat kilpailla tuotannon investoinneista, osaavasta työvoimasta, innovaati-

oista ja asiakkaista. Palvelutuotannon kansainvälistyminen, ketjuuntuminen, kustannustehokkuus ja innovatiivisuus nähdään mahdollisuutena, mutta myös uhkana kotimaiselle palvelutuotannolle.

Hyvinvointipalvelut globalisaation kehyksessä

Valtioneuvoston globalisaatioraportissa (2004) ehdotetaan hyvinvointipalveluiden tuotteistamista vientituotteiksi, tuottavuuden kohentamista ja julkisten palvelujen maksupolitiikan uudistamista, asiakkaiden valinnan vapauden ja oman vastuun lisäämistä, markkinoiden hyödyntämistä laadun, innovaatioiden ja kustannustietoisuuden parantamiseksi sekä kilpailua ja erilaisten palvelujen tuotannon muotojen lisäämistä. Yksityisten palveluiden kehityksen esteenä nähdään korkeat työvoimakustannukset, verotus, hallinnolliset maksut sekä henkilöstön saatavuus. Linjauksissa perätään laatua, kannustavuutta ja innovaatiopolitiikkaa. Tuottavuutta on parannettava aktiivisella työvoimapolitiikalla, lisäämällä palkka- ja työaikajoustoja ja kehittämällä vero- ja etuusjärjestelmää. Edellä oleva globalisaatiokäsitteistö poikkeaa sosiaalialan lainsäädännön määrittelystä ja käsitteistöstä.

Perustuslaki ja alan erityislainsäädäntö turvaavat kansalaisille perusoikeuksia, joita ovat subjektiiviset oikeudet, määrärahasidonnaiset etuudet sekä vapaaehtoisesti järjestettävät palvelut. Perustuslain 19 pykälän mukaan julkisella vallalla on velvollisuus järjestää riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille asuinpaikasta riippumatta. Kunnalla on julkisoikeudellinen velvollisuus järjestää palveluja, mutta haluamallaan tavalla. Sosiaalialan erillislainsäädännössä on määritelty palvelujen ala. Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeisin on oikeus sosiaaliturvaan. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon perustuslain takaamana oikeutena. Sosiaalihuoltolaki määrittelee niiden sosiaalipalvelujen alan, joiden järjestämisestä kuntien on huolehdittava.

Sosiaalipalveluja ovat sosiaalihuoltolain 17 pykälän mukaan sosiaalityö, kasvat- tus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta. Kunnan on myös huolehdittava lasten ja nuorten huollon, lasten päivähoidon, kehitysvammaisten erityishuollon, vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvien palveluiden järjestämisestä. Kunnan järjestämisvastuulle kuuluvat myös lastenvalvojalle säädettyjen tehtävien ja muiden isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen, elatusavun turvaamiseen, ottolapsineuvontaan, perheasioiden sovittelun ja lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat toimenpiteet. Lisäksi kunnan on huolehdittava omaishoidon tuen ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädettyistä tehtävistä sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään. Palvelujen ala on varsin laaja.

Joissakin palveluissa (esim. päivähoito) on kyse tasa-arvon ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden yhteensovittamisesta.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta on säädetty erillisellä lailla. Subjektiiivisten oikeuksien ala on jäänyt varsin suppeaksi eikä alan laajentamiseen näytä olevan edellytyksiä, vaan se tyrehtyy talouskeskusteluun. Subjektiiivisten oikeuksien lisäämisen sijaan on vahvistettu oikeudellisesti avun tarpeessa olevien ihmisten mahdollisuuksia saada määrääjassa palvelutarpeensa arvioiduksi ja saada palveluja. Tästä ovat esimerkkeinä terveydenhuollon hoitotakuu ja yli 80-vuotaiden oikeus saada määrääjassa palvelutarpeensa arvioiduksi.

Suomalaisen hyvinvointimallin julkisen vastuun ala ja toteuttamisen muodot eivät ole määräytyneet niinkään yhden selkeän kokonaisnäkömyksen tai filosofian perusteella vaan kehitystä ovat ohjanneet poliittiset kompromissit, makrotaloudelliset ja tilannesidonnaiset pragmaattiset tekijät. Suuressa osassa palveluita vastuun ala on epämääräinen, määrärahasidonnainen ja asiantuntijoiden harkintaan perustuva. (Heikkilä & Kautto & Teperi 2005)

Euroopan unionin kilpailukyky ja palvelukauppa

Tavoite Euroopan unionin kehittämiseksi maailman kilpailukykyisemmäksi alueeksi ja se, että palvelukaupan tehostaminen on nähty sen merkittäväksi välineeksi, vaikuttaa myös hyvinvointipalveluihin ja niiden tuottamisen tapoihin. Euroopan unionin sisämarkkinoiden ja kilpailuvaatimusten alueen laajentuminen määräävät yhä enemmän jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien kehittämistä ja rajoittavat kansallista toimivaltaa. (Ks. tarkemmin Palola & Särkelä 2006.)

Lissabonin strategia (Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000) suuntaa EU-maiden taloutta ja kehitystä. Siinä lähtökohdaksi asetettiin taloudellisen kasvun ja kilpailukyvyn, työllisyyden ja sosiaalisen koheesion välinen tasapainoinen kehitys. Vuonna 2005 uudistettu strategia [KOM(2005) 24, 2.2.2005] puhuu sosiaalisesti inklusiivisesta eli kaikki kansalaiset mukana pitävästä taloudesta ja painottaa talouskasvua ja työllisyyttä. EU:n sosiaali- ja terveystaloudellisen ajattelun lähtökohtana ei ole enää kansallisen ja eurooppalaisen hyvinvointiajattelun suhde, vaan eurooppalaisen hyvinvointiajattelun sovittaminen talouden vaatimuksiin (Palola & Särkelä 2006).

Lissabonin strategian uudistamisessa jäsenmaat veloitettiin laatimaan kansalliset toimenpideohjelmat [KOM(2005)330]. Suomen Lissabon-toimenpideohjelmassa 2005–2008 (Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3a/2005) edellytetään uudistuksia palvelujen järjestämisessä tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämiseksi. Keinoja ovat mm. liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja palvelujen ostaminen, palvelutuotannon rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen, mittakaavaetujen hyödyntäminen, tieto- ja viestintätekniikkojen tehostaminen sekä hankintatoimen tehostaminen. Suomen kansallinen toimenpideohjelma tukee palvelumarkkinoiden avaamista.

Sosiaalipolitiikassa poliittista ohjausta ja sääntelyä on haluttu tiivistää unionin puuttuvasta toimivallasta huolimatta. Ohjauksen keinona toimii avoimen koordinaation menetelmä. Yhteinen kieli, yhteiset käsitteet, yhteinen tietopohja, jäsen-

maiden keskinäiset vertailut ja arvioinnit tekevät avoimesta koordinaatiosta varsin tehokkaan hallintavälineen. Vaikka tavoitteena ei julkilausutusti ole järjestelmien samankaltaistaminen, sitä näyttää käytännössä tapahtuvan.

Voidaan sanoa, että sosiaalisesta Euroopassa (social Europe) on tullut talouskasvun sosiaalinen ulottuvuus (ks. tarkemmin Komission tiedonanto: Sosiaalipoliittinen ohjelma [KOM(2005)33, 9.2.2005]). Sosiaalipolitiikka liitetään sisämarkkina-, teollisuus-, kilpailu- ja kauppapolitiikkaan. Tämä integroitu lähestymistapa on sosiaalipolitiikan kannalta ongelmallinen. Pitäisi avoimesti tunnustaa, että palvelukaupan ja sosiaalipolitiikan tavoitteiden välillä on jännitteitä, joiden ratkaiseminen edellyttää selkeitä poliittisia arvovalintoja. (Palola & Särkelä 2006)

Euroopan komission antaman ns. palveludirektiiviehdotuksen [KOM (2004) 2, 13.1.2004] mukaan kaikki palvelut kuuluvat markkinoiden kilpailun piiriin. Jäsenmaita veloitetaan poistamaan syrjivät menettelyt, joilla estetään tai vaikeutetaan muista jäsenmaista tulevien palveluntarjoajien toimintaa. Ehdotusta jouduttiin kritiikin vuoksi muuttamaan. Muutetun ehdotuksen [KOM(2006) 160, 4.4.2006] pulma on sen sisällön erilaiset tulkintamahdollisuudet. EY-tuomioistuin joutuu jatkossakin määrittelemään direktiivin soveltamisalaa. Terveyspalvelut on rajattu uuden direktiiviehdotuksen ulkopuolelle. Sosiaalipalveluihin liittyvä osuus on erittäin epäselvä. Huhtikuisessa ehdotuksessa sosiaalipalveluista ulkopuolelle jäävät vain sosiaaliseseen asuntotuotantoon liittyvät sosiaalipalvelut, lastenhoito sekä perheille ja erityistarpeessa oleville tarkoitetut tuet. Niiden tarkoituksena on tukea ihmisiä, jotka ovat erityisesti avun tarpeessa johtuen riittämättömästä toimeentulosta tai siitä, että he ovat täysin tai osittain riippuvaisia muista tai, jotka ovat vaarassa syrjäytyä. Lisäksi Suomen aloitteesta johdanto-osassa on todettu, että universaalisuuden periaate ei saa vaarantua. Käytännössä siis sosiaalipalvelut ovat pääsääntöisesti palveludirektiivin piirissä.

Edellä kuvatunlaista kehitysprosessia jatkaa myös komission tiedonanto yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista [KOM(2006)177]. Lähes kaikkia sosiaalipalveluja pidetään siinä taloudellisina ja siten unionin kilpailusääntöjen piiriin kuuluvina. Jokainen jäsenvaltio saa kuitenkin itse määritellä yleishyödyllisten palvelujen sisällön, mutta jäsenvaltioiden on noudatettava avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatetta eikä yleishyödyllisen palvelun statusta tule käyttää väärin. Iso kansallinen haaste on nyt se, miten Suomi määrittelee yleishyödylliset palvelut.

Kilpailuvaltio keskeiseksi ajatteluksi?

Kilpailukyvyyn korostus on nostanut esille myös kriittisyyttä. Arajärven mukaan (2006, 77) hyvinvoinnin ja talouden keskinäisen suhteen tarkastelu vääristyy, jos hyvinvointia pidetään vain julkisen talouden kulueränä eikä investointina. Hän korostaa hyvinvointia eurooppalaisittain laajana käsitteenä ja asettaa yhteiskunnalliset palvelut infrastruktuuriksi ja sosiaalipalvelut työssäkäynnin mahdollistajiksi ja tätä kautta hyvinvoinnin tuottamisen edellytyksiksi. Arajärvi näkee hyvinvointivointiyhteiskunnan ylläpidon ideologisena vaarana hyväosaisten kapinan, jonka torjumiseksi

yhteiset palvelut on pidettävä riittävän korkeatasoisina. Viime talouslaman jälkeistä kehitystä tutkineen Lindblomin (2004) mukaan hyvinvointivaltio ei kohdannut niinkään aatteellista vihollista uusliberalismin muodossa anglosaksiseen tapaan vaan se kohtasi epävarmemmaksi käyneen maailman. Lindblomin mukaan on hyväksyttävä epävarmuus ja alettava pohtia hyvinvointivaltion tilivelvollisuuden rajoja ja sisältöä.

Meillä hyvinvointivaltiolla on ollut laaja kansalaisten tuki ja legitimitetti. Kansalaiset ovat arvostaneet hyvinvointivointipalveluja, tosin asennoituminen sosiaalipalveluihin on ollut jossain määrin ristiriitaista: niitä kannatetaan, mutta toivotaan, ettei niitä tarvitsisi itse käyttää (mm. Kautto 2006; Muuri 2006).

Hyvinvointivaltiokäsite on alettu korvata käsitteellä kilpailuvaltio tai kilpailukykyvaltio. Sosiaalipoliittinen käsitteistö on värittänyt talouspoliittisesti. Muutos voidaan nähdä siirtymänä kilpailukyvyyn diskurssiin ja kilpailukyvyyn lisäämistä painottaviin ratkaisuihin (mm. Kettunen 2006; Heiskala 2006; Kantola 2004 ja 2006). Uusiksi käsitteiksi ovat tulleet rakennemuutos, joustojen lisääminen, kilpailukyky, osaaminen, innovaatiot ja kannustaminen. Kun käsitteiden sisältö on epämääräinen, keskustelu käsitteiden tulkinnasta on kamppailua poliittisesta vallasta ja yhteiskunnallisen prosessin suunnasta (Kantola 2004).

Empiirisesti osoitetun talouskasvun parantumisen kääntöpuolena muutos myös terävöitti yhteiskunnallisia jakoja, kasvatti eriarvoisuutta ja aiheutti joidenkin väestöryhmien syrjäytymistä. Yksioikoinen pitäytyminen kilpailukyvyyn ajatusmaailmassa uhkaa kasvattaa yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja ristiriitoja, kun taas yksioikoinen siirtymä sosiaalisen vastuun korostukseen saattaa johtaa teknologistaloudellisen toimintaympäristön murroksesta johtuvien paineiden aliarviointiin. Molemmat voivat nakertaa hyvinvoinnin perustaa. Heiskalan (2006, 39–41) mukaan hedelmällisemmältä näyttäisi vaihtoehto, jossa kilpailukyvyyn tilanneanalyysi ja sosiaalisen vastuun diskurssin yhteiskuntapoliittiset tavoitteet yhdistyvät. Tällöin järjestelmä olisi taloudellisesti tehokas ja yhteiskunnallisesti oikeudenmukainen. Kilpailuajattelussa tuotteistamisen ja asiakaskeisyyden yhdistämisen ideaaliksi nousee yrittäjyys. Sen on määrä korvata sellainen palvelumentaliteetti, jossa oman työn tuloksia ei ole oivallettu tuotteiksi. Kilpailukyky-yhteisön ideaali edellyttää, että kaikki hyvät asiat palvelevat myös kilpailukykyä ja asiat ovat hyviä, jos ne palvelevat kilpailukykyä. (Kettunen 2006, 41–46)

Kilpailukunta sosiaalipalvelujen osaltakin?

Meillä universalistinen toimintamalli ja palveluiden saatavuus ovat kansallisen hyvinvointipolitiikkamme julkilausuttuja tavoitteita. Suomalaisen universalismin perustan muodostavat julkisen vallan vastuulla olevat palvelut. Palvelutuotantoon tulee uusia ulottuvuuksia, kuten yksilöllisyyden ja joustavuuden vaatimus. Palveluiden markkinoistamisella uskotaan olevan etunsa. Mm. Eversin mukaan (1996) markkinoistamisen uusi kulttuuri ja liike-elämän mallit huomioivat palvelujen saajien toiveet, mikä raikastaa sosiaalipalvelukeskustelua. Kuluttajakansalainen voi

vaatia hyvää laatua ja vaihtoehtojen tarjoamista, erityisesti, jos käyttäjämaksut ovat korkeat. Monipuolinen palveluntuottajien järjestelmä lisää tilaajan, tuottajan ja palvelun käyttäjien vapauksia ja valinnanvaraa. Siinä on osattava kilpailuttaa, tilata, tuottaa ja valita. Kilpailuttamisen mallit on kehitetty kuluttajille suunnatussa tavara-tuotannossa, mikä tuo omat erityisyytensä. Erittäin iso periaatteellinen kysymys on se, voidaanko sosiaalipalveluiden alueelle tuoda kuluttajakansalaisuus- lähtökohtaa, kun kyse on ihmisten sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisesta.

Mitä kilpailuttaminen tarkoittaa sosiaalipalveluille, kun julkinen talous on edelleen merkittävin palvelujen maksaja ja palvelujen saamisen ehtojen määrittäjä? Tematiikan tarkastelemiseksi tiivistetään seuraavassa julkisen sektorin tehostamisen malleja elementteineen ja niiden seurauksia. Ajattelu perustuu New Public Managementiin (NPM), julkissektorin uudistamisen keskeiseen doktriiniin. Se on eräänlainen sateenvarjokäsite erilaisille painotuksille, joissa talous on keskeinen. Malli on muokattu taloustieteilijä Julian LeGrandin (2006) ja Ewan Ferlien ja tutkijakumppaneiden (1996) erittelyistä.

Taulu 1. Julkissektorin tehostamisen mallit ja niiden seuraukset kolmesta näkökulmasta (muokattu LeGrandin 2006 ja Ferlie 1996, 9–15 pohjalta)

Malli	Keskeiset elementit	Johdaminen	Professiot	Asiakkaat
Tehokkuusmalli	<ul style="list-style-type: none"> – Value for money; kustannustietoisuus ja talouden kontrolli – standardit keskeisiä, markkinat käyttöön – kuluttajien tarpeet – markkinatuottajat – työmarkkinajoustot 	<ul style="list-style-type: none"> – valtaa strategiseen johtamiseen – valtaistettu yleisjohtajuus tai hierarkkinen johtajuus – suorituskyvyn mittaus 	<ul style="list-style-type: none"> – ammattilaisten vallan heikentyminen -joustop – metodien läpinäkyvyys – vertaisarviointi – suorituskyvyn mittaus 	<ul style="list-style-type: none"> – kuluttajaorientaatio – responsiivisuus kuluttajan tarpeille
Leikkaamisen ja hajauttamisen malli	<ul style="list-style-type: none"> – leikkaaminen, standardointi ja hajauttaminen – puolimarkkinat – markkinoilta ostaminen – organisaatioiden madaltaminen – tilaaja–tuottaja–organisaatiot 	<ul style="list-style-type: none"> – vaikutusvallalla johtaminen – strategisia osia ei osteta vaan tuotetaan itse 	<ul style="list-style-type: none"> – organisaatioiden verkostot – keskeiset 	<ul style="list-style-type: none"> – kuluttajaorientaatio – standardoiduista palveluista joustaviin, monipuolisiin palveluihin
Erinomaisuuden tavoittelu (excellence)	<ul style="list-style-type: none"> – innovaatiot keskeisiä – top down- ja bottom up -yhdistelmä – ihmissuhdejatelu – arvot, kulttuuri, riitit ja symbolit 	<ul style="list-style-type: none"> – karismaattinen yksityis-sektorilta omaksuttu johtaminen – muutoksen johtaminen – oppivan organisaation malli 	<ul style="list-style-type: none"> – keskeisiä toimijoita 	<ul style="list-style-type: none"> – bottom up -vaikuttaminen – kuluttaja ja kansalainen
Julkispalvelu-orientaatiomalli	<ul style="list-style-type: none"> – julkisen ja yksityisen sektorin hallinnon ideoita; hyviä käytäntöjä – julkispalvelun missio – laatu (TQM) – arvot – varautuneisuus markkina-palveluja kohtaan 	<ul style="list-style-type: none"> – johtaminen julkissektorin mission pohjalta – johtamisen legitimeetti 	<ul style="list-style-type: none"> – yhteinen oppiminen – palvelujen vastuullisuus – julkispalvelujen erin-omaisuuden osoittaminen 	<ul style="list-style-type: none"> – vastuullisuus paikallisille käyttäjille ja kansalaisille (ei niinkään kuluttajille) – voice-käyttäjä-vaikuttaminen
Vaihtoehtoja, valintaa ja kilpailua korostava malli	<ul style="list-style-type: none"> – yksityinen, julkinen, voittoa tavoitteleva ja tavoitte-tematon tuottaminen – samaan tilanteeseen palvelujen saatavuus: palveluun pääsyn nopeus – uudet varausmuodot (internet...) – benchmarking, keskinäinen vertailu – valinnanvaraa ja vaihtoehtoja tuotettava – palvelujen kysyntä-lähtöinen tuottaminen – valtio maksaa kalliit palvelut? 	<ul style="list-style-type: none"> – tilaaja-tuottaja-osaami-nen, kyky kilpailuttaa asiantuntijajohtajuuden roolin ohentuminen – taloudelliset näkökohdat keskeisiä – palvelujen toimivuus ja vaikuttavuus korostuu – vastuun palvelujen saamisen tasa-arvosta ja koko-naisuuden toiminnasta – palautejärjestelmät 	<ul style="list-style-type: none"> – professioiden valinnan mahdollisuudet lisääntyvät – erilaiset työtavat ja ammattietiikat mahdollisia – osaamisen, kyvykkyyden ja pätevyyden ala korostuu – vaihtoehtoisia malleja oltava tarjolla – vaikuttavat, toimivat, hyvät työkäytännöt kilpailutekijöiksi? 	<ul style="list-style-type: none"> – kuluttajuus, markkinoilla liikkumiskyky – valinnan mahdollisuudet – valinnan varan ja resurs-sien mukaan – maksukyky keskeinen – äänestävät ja asianaiojy-kyiset kuluttajat voittavat, haavoittuvat asiakkaat voivat hävitä

Johtamiselle mallit eivät tuo ongelmia. Sen sijaan ammattilaisten valtaa osa malleista kaventaa. Suurimmat vaikutukset näkyvät erilaisille asiakkaille ja asiakasryhmille. Malli saattaa myös uhata vahvaa ammattilaisvaltaa, kun professiot ja johto muuntuvat kuluttajien palvelijoiksi. Kuluttajuuteen perustuvat mallit edellyttävät kykyä ja voimavaroja valita eri vaihtoehtoista markkinoilla; vaativuus ja tarpeiden tunnistamisen kyky ovat kilpailuvaltion kansalaisuuden edellytyksiä. Kuluttajilla voi olla vaatimuksia palveluvalikoiman, saatavuuden, vaihtoehtojen ja palvelun saamisen välittömyyden suhteen. Jos valinnanvaran minimi on tarjota kaksi vaihtoehtoa, ne on oltava olemassa, joten vaihtoehtoja on tuotettava. Tällä hetkellä valinnanvara näyttää olevan retorinen ilmaisu, jonka sisältö ei useinkaan konkretisoidu käytännössä. Merkittävä periaatteellinen kysymys on, voidaanko sosiaalipalveluita lähestyä vain kuluttajuuden kautta.

Hiljaiset, vähäresurssiset palvelujen tarvitsijat uhkaavat jäädä viime sijaisiksi palvelutuotannossa. Heille tarjottavat palvelut voivat vähentyä tai niiden laatu heikentyä, jos vain ilmaistuihin tarpeisiin perustuva palveluajattelu saa valtaa. Ei-äännekkäät, haavoittuvat ihmisryhmät eivät vaadi aktiivisesti palveluja tai tuo palvelutarpeitaan esille. Myös näiden kansalaisten tarpeisiin on jatkossakin vastattava.

Julkispalveluorientaatio on jäänyt varsin kehittymättömäksi. Se on ideaali, jossa on yhdistetty palvelujärjestelmän julkinen vastuu sekä kansalaisten ja käyttäjien osallisuuden huomiointi palvelujen muotoilussa. Julkispalveluorientaatio on herkkä paikallisille tarpeille, haavoittuville ryhmille ja yhteiskunnalliselle vastuulle. Julkispalvelun orientaatiossa huomioidaan niitäkin, joilla kuluttajakansalaisuuden kyky ja voimavarat ovat heikoimmat. Ideaalisena tämä malli näyttää jäävän talouden jalkoihin.

Taloustieteilijä Julian LeGrandin (2006) mukaan vahvaan ohjaukseen ja kontrolliin perustavat johtajakeskeiset mallit ovat tehokkaita, kun taas luottamukseen perustuvat mallit korostavat demokratiaa. Talouden korostuessa on olennaista analysoida, keille mallit ovat hyviä ja keille eivät. Kustannustehokkuuden ja tarveherkkyyden suhdetta on syytä eritellä myös arvovalintojen pohjalta. Kestävässä palvelutuotannossa palvelujen saajien hyödyt ovat keskeisiä. Tietoperusta erilaisten sosiaalipalveluiden, mallien, rakenteiden, järjestelmien, käytettyjen työmenetelmien ja tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksista palveluja tarvitsevalle on vielä ohut.

Isossa Britanniassa kilpailuttaminen ja erilaiset tilaaja-tuottajamallit ovat olleet käytössä pidempään, joten myös seurantatietoa on olemassa. Siellä heikoimmassa asemassa olevat, naiset ja pohjoisessa asuvat arvostivat eniten vaihtoehtojen tarjoamista (Audit Commission 2004). Brittiläisessä sosiaalisten asenteiden mittauksessa (2005) yli puolet (55 %) uskoi yksityisten yritysten tuottavan hoivan palvelut tehokkaammin kuin julkissektori (39 % vastaajista). Sen sijaan lähes yhtä useat arvioivat julkisen sektorin tuottavan yhtä laadukasta kuin yritystenkin. Merkittävin ero arvioinneissa liittyi kysymykseen palvelujen kohdentamisesta eniten tarvitseville. Lähes kolme neljäs osaa (73 %) vastaajista katsoi julkissektorin olevan tässä parempi kuin yksityisten (21 % vastaajista).

Meillä uutta julkisjohtamista (New Public Management) tutkinut Ståhlberg (1998) näkee käsitteen sisällön pohjoismaissa kapeana ja väljänä. Kapea tulkinta tarkoittaa yrityspohjaista hallintoa, jossa hajautus, itsenäiset tulosyksiköt ja kilpailuttaminen ovat välineitä, joita on otettu käyttöön 1990-luvulta alkaen. Laajassa merkityksessä NPM viittaa kuntien toimenpiteisiin kehittämissäpolitiikassa, kun on sovitettava yhteen erilaisia ristiriitaisia tavoitteita. Pohjoismaisen uudistamisen linjaa kuvaavat tehokkuusvaatimus ja kustannusten säästäminen, joihin käydään käsiksi markkinaorientaation avulla (mm. Blom 1998).

Sosiaalibarometrin (2006) mukaan Suomessa 71 prosenttia sosiaalijohtajista ja 79 prosenttia terveyskeskusten johtajista ilmoitti toimialallaan kilpailutetun palveluja. Sosiaalijohdon mukaan ongelmana on kilpailuttamisosaamisen puute ja byrokratian kasvaminen sekä kilpailuttamisen soveltumattomuus sosiaalipalveluihin. Molemmat ryhmät arvioivat kilpailuttamisen lisänneen hallinnollista työtä, ja vajaa puolet vastaajista arvioi sen tuoneen liitännäiskustannuksia. Terveyskeskukset arvioivat kilpailuttamisen pitkän ja lyhyen aikavälin kustannusvaikutuksia sosiaalijohtoa kielteisemmin. Molemmat vastaajaryhmät ilmaisivat huolensa kilpailuttamisen vaikutuksista palveluiden laatuun. Kolmannes sosiaalitoimen ja terveyskeskusten vastaajista arvioi kilpailuttamisen vähentäneen kunnan omia palveluita. (Sosiaalibarometri 2006)

Malleja arvioitaessa on otettava huomioon, että ne on kehitetty brittiläisessä kontekstissa, jossa julkissektorin kovaan leikkaamiseen ja tehostamiseen ryhdyttiin jo 1980-luvun alussa. Meillä kilpailu-, kustannus- ja tehokkuuspuhe yleistyi vastalaman jälkeen, globalisaation ja kuntien talouskriisikeskustelun saadessa alaa, samalla kun sosiaalipoliittinen paradigma muuntui talouskeskeisimmäksi ja käsitteistö muuntui kilpailuvaltiokuvastoksi.

Sosiaalipalvelujen arviointinäkökulmia

Kunnat näyttävät ratkaisevan palvelujen järjestämistä organisaatiomuutoksilla ja tilaaja-tuottajamallien käyttöön otolla. Kilpailun uskotaan tuottavan parempaa laatua ja kustannustehokkuutta ja se on keskeinen väline kunnan selviämiskäytännössä. Toistaiseksi tiedämme varsin vähän siitä, toteutuuko kustannustehokkuus ja palvelujen tarpeisiin vastaavuus yhtä aikaa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksella pyritään varautumaan väestön ikääntymiseen, globalisaatiouhkaan ja turvaamaan kuntien kilpailukykyä. Uudistamisessa pyritään tasapainottamaan erilaisia talouden ongelmia. Vähemmälle huomiolle ovat jääneet ihmisten perusoikeudet ja keskeiset hyvinvointipoliittikan linjaukset, jotka edelleen painottavat yhdenvertaisuutta, osallisuutta, valinnan vapautta, demokraattisuutta, asiakaslähtöisyyttä ja eri tahojen kumppanuutta.

Yhteiskunnallinen hyvinvointivastuu toteutuu yhtäältä tuottamalla tarvittavia sosiaalipalveluja. Julkinen sektori on vastuussa palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta, olipa palvelujen tuottajataho mikä tahansa. Kysyntää ja tarjontaa voidaan ennakoita sekä toimia ongelmia ehkäisevästi. Palvelut voidaan järjestää siten, että

ne ovat saumattomia, tuottavia, tehokkaita ja hyvälaatuisia. Mikäli arvot ja valinnat ovat kirkkaat, palvelujärjestelmälle ja palveluille voidaan asettaa arviointikriteerejä tuotantotavasta riippumatta. Seuraavassa kysymyksiä esitetään palvelujen saajan, työntekijöiden ja johtamisen näkökulmasta. Näihin sisältyy talousnäkökulma.

Palvelujen saajan näkökulma:

- Onko palveluja tarvittaessa tarjolla?
- Miten saavutettavia ja saatavia palvelut ovat (lähipalvelut, keskitettävät palvelut)?
- Millainen on odotusaika palvelujen tarpeen arviointiin, entä palvelujen saamiseen?
- Miten toimivasti/saumattomasti palvelut toimivat?
- Onko palveluissa jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä asiakkaan kannalta?
- Miten oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo toteutuvat palvelutarpeen arvioinnissa ja palvelujen saamisessa?
- Miten palvelujen tarvitsijan osallistuminen palvelujen suunnitteluun toteutuu?
- Onko palveluista hyötyä niitä tarvitseville ja käyttäville?
- Tarjotaanko vaihtoehtoja, jos valinnanvapaus on kirjattu periaatteeksi? -
- Mitkä ovat palvelun kustannukset ja miten maksut jakautuvat?

Työntekijöiden näkökulma:

- Onko ihmisten tarpeita vastaavia palveluja, ja kehitetäänkö palveluja tarpeiden muuttuessa?
- Miten asiakkaiden pääsy palveluiden piiriin varmistetaan?
- Miten valinnanvapaus ja valinnanvara toteutuvat?
- Ovatko palvelut vaikuttavia ja kustannustehokkaita?
- Käytetäänkö eettisesti perusteltuja parhaita työmenetelmiä?
- Huolehditaanko osaamisen kehittämisestä ja tarvesensitiivisyydestä?
- Perustetaanko työ luotettavaan ja tutkittuun tietoon?
- Onko rakenteita oman osaamisen ja verkosto-osaamisen käyttöön?
- Mitä rakenteita on luotu asiakkaiden osallistumiselle ja osallisuuden toteutumiselle?
- Millaisia palaute- ja arviointijärjestelmiä on käytössä?
- Mitkä ovat palvelujen ja niiden vaihtoehtojen kustannusvaikutukset verrattuna tuloksiin?
- Ovatko asiakkaiden maksuosuudet eri palvelujen käyttäjäryhmien välillä reilut?

Johtamisen näkökulma:

- Perustuuko palvelun tarjonta ajanmukaiseen tietoon ja tietoisesti sovittuihin palvelustrategioihin?
- Onko palvelujen tarjonta oikeudenmukainen eri väestöryhmien, sosiaalis-taloudellisten seikkojen, ikäpolvien, sukupuolten, alueellisesti, etäisyyksien osalta...?
- Miten sosiaalipalvelujen saatavuus, saavutettavuus ja peruspalvelujen ensisijaisuus toteutuu?
- Miten palvelujen laatu turvataan? Laatujärjestelmät?
- Toimiiko palvelujärjestelmä palautteeseen reagoivasti, responsiivisesti, kustannustehokkaasti? Miten tämä on tasapainotettu?
- Millaisia vaihtoehtoja tuotetaan eri asiakasryhmille?
- Millaisilla seurantajärjestelmillä kootaan palautetietoa, jolla parannetaan jatkuvasti järjestelmän toimivuutta?
- Palveluiden tuottamistapojen toimivuus? Keille ne ovat hyviä ja toimivia? Turvaavatko ne heikoimmassa tilanteessa olevien ihmisten tarpeet?
- Miten kustannustehokkuutta seurataan ja parannetaan?
- Seurataanko ja arvioidaanko palveluja vuosittain saatavuuden, laadun, toimivuuden ja kustannusten näkökulmista?

Eri osapuolten näkökulmat nostavat esille valintojen paikkoja ja jännitteitä. Missä keskeisimmät painotukset ovat? Mitä ollaan valmiit hylkäämään? Valinnat ovat aina arvovalintoja. Kuntien poliittisten päätöksentekijöiden tehtävä on arvottaa, asettaa etusijalle ja viimesijalle tärkeitä, jopa vastakkaisia näkökulmia. Heidän tehtävänsä on myös perustella valinnat palveluja tarvitseville kuntalaisille.

Pohdinta

Maapalloistuminen, EU:n sisämarkkinoiden kehittäminen, avoimen koordinaation menetelmä ja muuttuneet sanastot ovat tulleet myös meille. EU:n kansallisvaltioiden politiikkalinjauksia yhdenmukaistava vaikutus alkaa näkyä. Sosiaalinen uhkaa jäädä talouden jalkoihin. Tässä saattaa unohtua, että hyvin toimivat hyvinvointipalvelut ovat tärkeä menestys- ja kilpailutekijä, eivät vain kuluerä. Globalisaation ja Euroopan unionin vaatimuksilla voidaan perustella ja oikeuttaa valintoja, joille ei kansalaisilta muuten saataisi tukea. Siksi oleelliseksi tulevat paikalliset ja alueelliset palvelustrategiat. Käyttökelpoisten palvelustrategioiden tekeminen edellyttää ajantasaista tietoa tarpeista, alueen erityispiirteistä, käytettävissä olevista resursseista ja niiden pohjalta tehtyjä tietoisia arvovalintoja.

Globalisaation kehityskulut voivat haastaa yhteiskunnan, talouden, sosiaalipolitiikan ja sosiaalipalvelupolitiikan suunnan. Kun työvoima, palvelut ja rahavirrat liikkuvat yli rajojen, mahdollisuuksia ja uhkia alkaa näkyä. Jo nyt monet muut maat kykenevät houkuttelemaan koulutettua työvoimaa Suomea paremmin. Miten houkutella hyvää työvoimaa sosiaalipalveluihin? Sosiaali- ja terveystaloudissa osaavan

ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuus tulee olemaan tulevaisuuden merkittävä haaste. Tarvitaan kuntien henkilöstöstrategioita, alan vetovoiman ja alalla pysymisen nostamista määrätietoisin toimin.

Kunnat eivät ole tuottaneet palveluja yksin vaan esim. järjestöt tuottavat tällä hetkellä lähes viidenneksen (17 %) sosiaalipalveluista. Päihdepalveluissa, ensi- ja turvakotitoiminnassa ja vammaispalveluissa järjestöjen rooli on huomattavasti suurempi. Järjestöillä on ollut tärkeä rooli osallistumismahdollisuuksien tarjoajina ja vaikuttajina, palveluiden tuottamisen rinnalla (Kauppinen & Niskanen 2005). Palvelujen kilpailuttamisvaatimus voi tuoda tulevaisuudessa Suomeen suuria sosiaalipalveluja tarjoavia ketjuja, joilla on kilpailuvalttina alhaisempi hinnoittelu markkinoiden valtaamiseksi. Sillä on vaikutusta pienten hoivayritysten ja järjestöjen toimintaedellytyksiin sekä valinnan varan säilymiseen.

Kilpailulainsäädännön seuraukset kuntien palveluille ja eri toimijoiden, kuten järjestöjen, roolille ja palvelutoiminnalle eivät ole vielä selvästi nähtävissä. Järjestöihin kohdistuu kuntien odotus, että ne pystyisivät tulevaisuudessa tuottamaan nykyistä suuremmassakin määrin palveluita (Särkelä et al. 2005; Sosiaalibarometri 2006). Samalla sisämarkkinasäännöstö rinnastaa järjestöt yrityksiin. Raha-automaattiyhdistys ei pääsääntöisesti tue järjestöjen palvelutoimintaa jatkossa, jottei avustus tuottaisi vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa. Pystyvätkö kunnat tulevaisuudessa vastaamaan aiemmin järjestöjen tuottamista palveluista, jos järjestöjen mahdollisuudet tuottaa näitä palveluita oleellisesti muuttuvat (Särkelä et al. 2005). Vaarana on, että osa järjestöjen toiminnasta voi kilpailuyhteiskunnassa kadota ilman, että niiden tuen varassa oleville ihmisille rakentuu mitään tilalle. Markkinamekanismit eivät riitä huolehtimaan kaikkien ihmisten tarpeista ja tarvitaan julkisen vahvaa roolia. Tarvitaan sen määrittelyä, mitä yleishyödyllisyydellä Suomessa tarkoitetaan.

Kumppanuuksilla on Suomessa pitkät perinteet. Osaamista ja voimavaroja on osattu yhdistää menestystekijänä. Se on mahdollista innovatiivisessa kilpailuyhteiskunnassakin. Mm. hallituksen hankintalakiesityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa neuvottelumenettely on mahdollinen ja myös suoraa hankintaa voidaan käyttää, jos asiakkaan vaatima palvelun jatkuvuus tai erityiset syyt sitä edellyttävät. Kuntien vastuulla on ottaa nämä mahdollisuudet käyttöön. Luottamukseen ja pitkäjänteiseen yhteistyöhön perustuva kumppanuus on edelleen vaihtoehto, jos niin halutaan.

Koko ajan tehdään valintoja, jotka vaikuttavat siihen, keille yhteiskunta on hyvä, keille palveluja tarjotaan, keitä priorisoidaan ja keitä jätetään sivuun. Valinnat vaativat kuntien poliittisilta päätöksentekijöiltä taitoa ja rohkeutta. Tarvitaan arvovalintoja ja erilaisten asiakasryhmien palvelutarpeiden huomioimista. Kasvatuksen, hoivan ja huolenpidon, sosiaalityön ja muita sosiaalipalveluja järjestetään jatkossakin. Kuntapäätäjät ratkaisevat, ovatko yhteistyö ja kumppanuus, luottamus ja sosiaalinen pääoma keskeisiä uusien rakenteiden menestystekijöitä ja ovatko ihmislähtöisyys ja laatu palvelujen tuottamista ja tarjontaa ohjaavia periaatteita.

Riitta Haverinen toimii Stakesin tulosaluejohtajana. Hän on tutkinut hyvinvointivaltion murrosta, sosiaalialan arviointimenetelmiä, sosiaalipalvelujen vaikuttavuutta, integroidun kotihoidon kokemuksia asiakasnäkökulmasta sekä laadunhallinnan välineitä. Hän on valtiotieteiden tohtori ja sosiaalityön dosentti Lapin yliopistossa.

Riitta Särkelä on Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton toiminnanjohtaja ja yhteiskuntatieteilijä. Tutkijana hänen kiinnostuksensa kohteita ovat olleet hyvinvointitutkimus, sosiaali- ja terveyspalveluiden muutos sekä hyvinvoinnin tuottajien yhteistyö ja suhteiden muutos. Viimeksi mainittu liittyy erityisesti Sosiaalibarometrin kehittämistyöhön.

Lähteet

Arajärvi, Pentti (2006) Paremmiin voivaan yhteiskuntaan. Teoksessa Kolanen, Risto (toim.) (2006) Työtä! Hyvinvointi globaalissa murroksessa. Riittääkö työ hyvinvoinnin tuottamiseen? -hankkeen loppuraportti. Työväen sivistysliitto TSL ry. Tamperepaino, 77–93.

Audit Commission (2004) Choice in Public Services, National Report, September 2004.

Ferlie, Ewan & Andrew Pettigrew & Lynn Ashburner & Louise Fitzgerald (1996) The New public management in Action. Oxford University press, Oxford. New York.

Heikkilä, Matti & Mikko Kautto & Juha Teperi (2005) Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5. Valtioneuvoston kanslia, Edita Prima Oy. Helsinki.

Heiskala Risto (2006) Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa Heiskala Risto & Eeva Luhtakallio (toim.) (2006) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Gaudeamus. Helsinki, 14–43.

Heiskala Risto & Eeva Luhtakallio (toim.) (2006) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Gaudeamus. Helsinki.

Kantola, Anu (2006) Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala Risto & Eeva Luhtakallio (toim.) (2006) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Gaudeamus. Helsinki, 156–178.

Kantola, Anu (2004) Suomea trimmaamassa – strategiset retoriikat yrityksissä, politiikassa ja ay-liikkeessä 1980–2003. Teoksessa Risto Heiskala (toim.) Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta Sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Helsinki 2004, verkkojulkaisu <http://www.sitra.fi/julkaisut/Heiskala.pdf>.

Kauppinen, Sari; Niskanen Tapani (2005) Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Stakes. Helsinki.

Kautto, Mikko (toim.) (2006) Suomalaisten hyvinvointi, Stakes. Helsinki

Kettunen, Pauli (2006) Kilpailukyky-yhteisön rajat. Teoksessa Kolanen, Risto (toim.) (2006) Työtä! Hyvinvointi globaalissa murroksessa. Riittääkö työ hyvinvoinnin tuottamiseen? -hankkeen loppuraportti. Työväen sivistysliitto TSL ry. Tamperepaino, 37–49.

Kolanen, Risto (toim.) (2006) Työtä! Hyvinvointi globaalissa murroksessa. Riittääkö työ hyvinvoinnin tuottamiseen? -hankkeen loppuraportti. Työväen sivistysliitto TSL ry. Tamperepaino.

Komission ehdotus direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla [KOM (2004) 2, 13.1.2004].

Komission uudistettu ehdotus direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla [KOM(2006) 160, 4.4.2006].

Komission sosiaalipoliittinen ohjelma [KOM(2005)33, 9.2.2005].

Komission tiedonanto kevään Eurooppa-neuvostolle: Kasvua ja työtä Euroopan tulevaisuuden hyväksi – Uusi alku Lissabonin strategialle [KOM(2005)24].

Komission tiedonanto: Yhteiset toimet kasvun ja työllisyyden hyväksi. Yhteisön Lissabon-ohjelma [KOM(2005)330].

Komission tiedonanto yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista [KOM(2006)177].

LeGrand Julian (2006) Luentomateriaali 19.4.2006 Helsingin yliopistossa. Competition and Choice in Public Services.

Lissabonin strategia, Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.

Lindblom, Seppo (2004) Kansankodin tuolla puolen – Hyvinvointivaltion tilivelvollisuuden tarkastelua. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Muuri, Anu (2006) Mielipiteitä ja palvelukokemuksia. Suomalaisen mielipiteitä sosiaalipalveluista. Teoksessa Kautto, Mikko (toim.) (2006) Suomalaisen hyvinvointi, Stakes. Helsinki

Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi (2004) Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19. Valtioneuvoston kanslia, Edita Oyj. Helsinki.

Palola, Elina & Särkelä, Riitta, toim.(2006). Hyvinvointi united – FC sisämarkkinat. Reilu peli. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.

Sosiaalibarometri 2006. Eronen, Anne; Londen, Pia; Perälähti, Anne; Siltaniemi, Aki ja Särkelä, Riitta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.

Sosiaali- ja terveystietomus (2006) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 4. Helsinki University Press. Helsinki.

Ståhlberg, Krister (1998) Utvecklingspolitiken i finländska kommuner. Vad, var och vem? I Klausen, Kurt Klaudi & Krister Ståhlberg: New Public management I Norden: Nye organisations- og ledelseformer in den decentrale velfærdsstat. Universitetsforlaget, Odense, 50–68.

Suomen kansallinen Lissabon -toimenpideohjelma 2005–2008 (Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3a/2005).

Särkelä, Riitta; Vuorinen, Marja ja Peltosalmi Juha (2005). Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palveluiden ja tuen tuottamisessa. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki.

Peruskoulutus globalisaation puristuksessa

Johdattelu teemaan

Elämme yhteiskunnallisen murroksen aikaa. Yhtenä – ja perustavanlaatuisena – murroksen katalysaattorina on globalisaatio. Globalisaation tunnistaa ehkä helpoimmin internetistä. Internetin ansiosta voi nopeasti saada yhteyden toiselle puolelle maapalloa, on mahdollista etsiä informaatiota mitä erilaisimmista asioista nopeasti ja vaivattomasti, ostaa tavaroita ja palveluja, paneutua eri kansoihin ja kulttuureihin paitsi tekstuaalisesti myös visuaalisesti, etäopiskella vaivattomasti tai vaikkapa käydä keskustelua haluamistaan teemoista. Mutta globalisaatio ei ole pelkästään tätä. An-kara kilpailu menestymisestä ja paremmuudesta on myös osa nykyglobalisaatiota. Uusliberalistisessa hengessä korostetaan yksilöllisiä oikeuksia, kuluttajuutta ja kuluttajakeskeiseen nautintoon ankkuroitunutta sosiaalista hyvää ja kyseenalaistetaan ja vähätellään esimerkiksi tasa-arvoisuuden ja siihen perustuvan oikeudenmukaisuuden vaateita yhteiskuntakehityksen ankkureina. Uusliberalistinen arvomaailma välineistää elämää ja sen arvoa sinänsä. Myös ihmisen keho – ja varsinkin naisen keho – on välineistetty palvelemaan markkinointia.

Voisi kuvitella, että peruskoulu olisi suojattu uusliberalistiselle ideologialle perustuvalla globalisoinnilla yleissivistävän, tasa-arvoiseen kansalaisuuteen perustuvan kasvatustehtävänsä vuoksi. Niin ei kuitenkaan näytä olevan. Kouluissa ja koulujen välillä on lisääntynyt kilpailu, ja sosiaalinen pahoinvointi on vahvaa. Koulujen väliset erot oppimistuloksissa ovat niin ikään lisääntyneet, samoin koulujen välinen eritasoisuus opetustiloissa ja -välineissä, oppimateriaaleissa ja opettajaresursseissa. Ja edelleen, omaa ja toisten terveyttä ja turvallisuutta vaarantava ja niiden suhteen piittaamaton toiminta näyttävät lisääntyneen koululaisten keskuudessa. Lisääntyneen näyttää myös seksismi, josta on tullut yksi monien entistä nuorempien oppilaiden – erityisesti tyttöjen – kouluarjen epämiellyttävistä määrittäjistä. Ongelmien syyt ovat tietenkin moninaiset, mutta osaltaan ne näyttävät olevan yhteydessä globalisointiin ja sen uusliberalistiseen arvomaailmaan.

Tarkastelen artikkelissani nykyglobalisaatiota ja sen uusliberalistista arvomaailmaa ja fokuosoin tarkasteluni peruskoulutukseen.

Uusliberalistisen ideologian varassa etenevä globalisaatio orientoit kuluttajuuteen ja markkinoiden välineistämään toimijuuteen

Termi globalisaatio viittaa maapalloistumiseen ja globalisointi maapallon laajuiseksi tekemiseen. Kyse ei ole uudesta asiasta vaan uusista painotuksista - esimerkiksi entistä globaalimmista, määräysvaltaisemmista ja valtiollisesta sääntelystä ja kontrollista irrotetummista markkinoista sekä nopeista muutoksista aika - tila – suhteissa. Lokaalien ja globaalien prosessien ja struktuurien keskinäinen riippuvuus on niin ikään syventynyt, samoin polarisaatio eri ihmisten ja ihmisryhmien välillä. Muutoksessa ja muutospaineissa ovat myös elämisen kulttuurit sekä maantieteelliset, hallinnolliset ja mentaaliset aluejaot. (Bauman 1998; Pettman 1999, Beck 1999, Evans 2001, Wichterich 2002; Pearson 2000; Ganbuly-Scrase 2003; Walkerdine 2003.)

Globalisaatio-termin viittaus maapalloistumiseen on siinä mielessä oikea, että kyse on prosesseista, joissa maapallon sosiaaliset, kulttuuriset, ekologiset ja taloudelliset suhteet ja niihin liittyvät haasteet ja ongelmat punoutuvat entistä kokonaisvaltaisemmin toisiinsa ja voivat entistä laaja-alaisemmin vaikuttaa elämään eri puolilla maapalloa. Globalisaation prosessit eivät kuitenkaan etene samalla tavoin kautta maapallon, eivätkä niiden vaikutukset ole samanlaiset eivätkä edes samansuuntaiset kaikille. Globalisaation nykyisessä valtavirrassa on kyse ennen kaikkea pisimmälle tieteellistyneen, teollistuneen ja elektronisoituneen maailman parempiosaisia suostavasta kehityskulusta. (Bauman 1998, Wichterich 2002, Hakovirta 2003.)

Gloaalien markkinoiden menestystarinan mahdollistajina ovat olleet niin sanottu uusi informaatioteknologia, telekommunikaatio ja globaali media, jotka ovat edistäneet myös muunlaisten kommunikaatioyhteyksien laaja-alaisuutta ja kansainvälistymistä.¹ Tunnusomaista näille välineille on erittäin nopea muuttuvuus.

Keskeisenä ideologiana globalisointiprosesseissa näyttää olevan uusliberalismi. Sen avulla haluttuja yhteiskunnallisia muutoksia perustellaan, luonnollistetaan ja saadaan näyttämään itsestäänselvyyksiltä ja välttämättömyyksiltä (Evans 2001). Uusliberalististen arvojen vahvistuminen näkyy kielenkäytössä, esimerkiksi siirtymänä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja vastuun diskursseista yksilöllisten mahdollisuuksien, kilpailun ja tehokkuuden diskursseihin, mistä asiasta australialainen globalisaatiotutkija Jan Jindy Pettman (1999) kirjoitti jo viime vuosikymmenellä. Elämänorientaatiota koskevissa puheissa ja käytänteissä sama näky siirtymänä

1 Osalle ihmisiä informaatioteknologia on kuitenkin merkinnyt pikemminkin kommunikaatioyhteyksien kapea-alaisuutta kuin laajenemista. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että kohtaamme yhteiskunnallisia toimia suorittaessamme – ja apua etsiessämme – palveluhenkilökunnan sijasta entistä useammin teknisen laitteen, jonka varassa joudumme selviytymään ja jonka jatkuvasta muuttumisesta joudumme selviytymään. Teknistyvissä asioiden hoidossa ymmärtämisen ja avun saamisen sijasta korostuvat suorittamisen ja suoriutumisen tai vaihtoehtoisesti syrjäytymisen ja syrjään jäämisen lait. Ja kaiken lisäksi nämä teknistyvät elämisenympäristöt ovat monilla tavoin keskeisessä asemassa siinä miten kansalaiskyisyytemme ymmärretään ja miten me itse sen ymmärrämme.

paikallisesta toimijuudesta kohti globaalia, autonomista ja trenditietoista kuluttajuutta, mitä myös globaali kaupallinen media hyvin tehokkaasti pönkittää (Bauman 1998, Pettman 1999, Walkerdinekin 2003).

Kaupan globalisoinnin prosesseissa keskeisessä asemassa on WTO (World Trade Organisation). WTO:ssa rakennettujen, sen elimissä neuvoteltavien ja WTO:n kontrolloimien säännösten tavoitteena on alentaa kaupan esteitä ja toteuttaa sellainen maailmanlaajuinen vapaakauppajärjestelmä, jossa vapaus tarkoittaa ennen kaikkea uusliberalismin hengen mukaista markkinoille pääsyn vapautta. Juuri tätä markkinoidaankin WTO:ssa demokratian, oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon mahdollistajana maailmanlaajuisesti. Tasa-arvoisuus markkinoilla on WTO:lle sitä, että (1) sen säännöt koskevat yhtäläisesti tuontia ja vientiä, (2) kauppaan liittyvät myönnytykset, joita annetaan jollekin valtiolle, on ulotettava koskemaan kaikkia WTO:n jäsenmaita ja (3) kansalliset/valtiolliset tullitariffit, verot tai muut toimenpiteet eivät saa aiheuttaa syrjintää kotimaisten ja ulkomaisten tuottajien välillä. Kyse on siis muodollisesti samanlaisten mahdollisuuksien avaamisesta bisnekselle kansainvälisissä puitteissa. Käytännössä eri toimijatahojen mahdollisuudet, niin kansainvälisessä bisneksessä kuin muillakin elämänaloilla, ovat jyrkästi erilaiset. Kansainvälisen tuotannon-taloudellisen eliitin laajan mahdollisuusvaruuden rinnalla ja sen valitsemien globaalien prosessien määrittäminä onkin rakentumassa ja rakentunut uudenlaisia lokalisaaion prosesseja, joissa vapausasteet ovat hyvin pienet. Näissä prosesseissa myös polarisaatio rikkauden ja köyhyyden välillä on jyrkentynyt entisestään sekä maailmanlaajuisesti (Pekingin 1996, Blackmore 1999, Bauman 1998, Gillborn & Mirza 2000, Wichterich 2002, Shiva 2002, UNESCO 2003), että Suomessa (esim. Pikkala 2003).

WTO:n säännöt koskevat nimenomaan kauppaa, mutta sen suoranaiset vaikutukset ja paineet ankkuroiduvat vahvasti ihmisten arkeen. Yhtenä syynä tähän on se, että perinteisen tuotantoelämän lisäksi tuotteistamisen ja kauppatavaran käsitteet on ulotettu koskemaan myös palveluja, koulutuspalvelut mukaan lukien. Palveluista käytävän kaupan erityissopimus WTO:ssa on GATS (the General Agreement on Trade in Services). Palvelujen tuotteistaminen GATS-säädösten hengessä onkin yksi tämän päivän akuuteista kysymyksistä myös Suomessa.

Globalisaation vaikutukset eivät ole yksisuuntaiset, eivätkä globalisoinnin kasvot ole yhdennäköiset. Lyhyellä aikavälillä ja yksittäisten toimintasektoreiden näkökulmasta on suhteellisen helppo nimetä sekä sellaisia ihmisryhmiä ja asioita, joille globalisoinnista on ollut tavalla tai toisella hyötyä, että sellaisia, joihin globalisoinnin vaikutukset ovat olleet erittäin huonot. Samoihin prosesseihin voi tietenkin sisältyä myös sekä positiiviseksi koettuja että negatiivisia vaikutuksia. Yksi esimerkki tällaisesta on naisten työllisyys.

Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna naisten työllisyys kasvoi 1990-luvulla työvoimavaltaisessa vientiteollisuudessa ja palvelualoilla, ja tapahtunut kasvu voidaan tulkita globaalin bisneksen ansioksi. (Pearson 2000, Wichterich 2002). Globaalin vientiteollisuuden tuotteet olivat tuolloin suuressa määrin nimenomaan vähävaihto-

ehtoisen halvan naistyövoiman kokoonpanemia – informaatioteknologian laitteistoista urheilumaailman välineisiin, vaatteisiin, leluihin ja niin edelleen. (Wichterich 2002). Mutta kuten esimerkiksi Wichterich toteaa – ja mikä on arjen eri ulottuvuuksilla myös selvästi nähtävissä meillä Suomessakin – globalisoitunut vientiteollisuus, joka siirtää tuotantoaan halvan työvoiman maihin, aiheuttaa työttömyyttä siellä, mistä se siirtyy pois. Halvan työvoiman maissa se puolestaan voi vaarantaa huonojen työehtojen vuoksi työntekijöiden terveyden ja tulevaisuuden hyvinkin nopeasti (Cohen ym. 2002, Sunnari 2004).

Kiinnittyneisyys, mittakaavamuutokset ja uudenlainen alueistuminen globalisoinnin analysoinnin välineinä

Englantilaiset koulutussosiologit Susan Robertson, Xavier Bonal ja Roger Dale (2002) ovat analysoineet koulutuksen globalisointia kiinnittyneisyyden, mittakaavamuutosten ja uudenlaisen alueistumisen käsitteiden avulla. Kiinnittyneisyydessä on kysymys siitä, missä puitteissa ja millä pysyvyydellä asioita säädellään ja kontrolloidaan. Robertsonin ja hänen tutkimusryhmänsä näkemyksen mukaan nykyisissä globalisoinnin prosesseissa kiinnittyneisyyttä sekä minimoidaan että rakennetaan uusiin, entistä laajempiin puitteisiin ja jännite näiden kahden prosessin välillä on vahva. Kiinnittyneisyyttä pyritään minimoimaan nopeiden muutosten mahdollistamiseksi, mutta toisaalta kiinnittyneisyyttä pyritään rakentamaan entistä globaaliin puitteisiin koulutustuotteiden kansainvälisen bisneksen helpottamiseksi. Joustavuuden käsitteestä onkin tehty tärkeä diskursiivinen väline ja käytännön vaade globaalisoinnin prosesseissa.

Kuten muita palveluja, myös kansainvälisille markkinoille tarkoitettua koulutusta tuotteistetaan Robertsonin ja hänen tutkimusryhmänsä näkemysten mukaan WTO:n ja sen GATS-säädösten hengessä. He katsovat GATS-tahoa kiinnostavan koulutuksessa ainakin (1) valtion rajat ylittävä tarjonta opetuksessa, testi- ja arviointipalveluissa ja opetusmateriaaleissa, (2) ulkomailla tapahtuva opiskelu ja itse maksavat ulkomaiset opiskelijat, (3) ulkomaisten koulutusorganisaatioiden tuonti ja (4) kurssitarjonta ja henkilökuntatarjonta (Robertson ym. 2002).

Globaali media, tietokoneteknologia ja telekommunikaatio auttavat rakentamaan, markkinoimaan ja toteuttamaan koulutusta kansainväliselle kaupankäynnille kelvollisina paketteina. (McBurnie 2001, Kwiek 2001, Robertson ym. 2002.) Globaalin median, tietokoneteknologian ja telekommunikaation merkitys koulutuksen globalisoinnissa ei kuitenkaan rajoitu tähän. Myös sekä mielikuvat opiskelusta että opiskelun arki ovat muuttumassa radikaalisti. Geoffrey Alderman kuvaa muuttumassa olevia korkeakouluopiskelun ympäristöjä seuraavasti:

“It is now theoretically possible for a student anywhere in the world, provided he or she has access to the requisite information technology, to register “on-line” for degree programme, receive all the instruction “on-line” – including “real-time” audio and visual

contact with tutors and professors, "attendance" at lectures as they are given and participation in "line" seminars – sit examinations "on-line", and even receive degree certificates "on-line". (Alderman 2001, 47.) ("Tätä nykyä joka puolella maailmaa opiskelijalla, jolla on tarvittava tietotekniikka käytettävissään, on teoriassa mahdollisuus ilmottautua tutkintoihin "on-line", saada kaikki opetus "on-line" – mukaanlukien "reaaliaikainen" kuulo- ja näköyhteys opettajiin ja professoreihin, reaaliaikainen "läsnäolo" luennoilla ja osallistuminen seminaareihin – istua tenteissä "on-line" ja jopa saada tutkintotodistus "on-line".)

Mittakaavamuutokset liittyvät siihen, millä tavalla uudenglaisissa puitteissa mi-
kin asia on merkityksellinen tai mahdollinen sekä siihen, missä puitteissa kiinnitty-
miset voivat tapahtua. Uudenglaisessa alueistumisessa puolestaan on kyse taistelusta
tiloista ja mittakaavoista ja se tarkoittaa suuntautumista kansallisvaltioista alueisiin,
jotka voivat ylittää valtioiden rajat tai olla valtiollista aluetta pienempiä. (Robertson
ym. 2002.)²

Linjassa sen kanssa, että globaali media, tietokoneteknologia ja telekommu-
nikaatio ovat erityisasemissa globalisaatioprosessissa (Riddell 1996, Held 1995,
Pearson 2000), on niihin resursointi erityisasemassa koulutuksessa (Riddell 1996).
Robertson ym. nimeävät globaalin talouden ja globaalien, enenevässä määrin infor-
maatioteknologiavälitteisten markkinoiden painottamiksi osaamisen erityisalueiksi
myös riittävän lukutaidon³ ja englannin kielen taidon, sekä joustavuuden. (Roberts-
son ym. 2002).⁴ Muun muassa joustavuus-attribuuttiin liittyen englantilainen kas-
vatuksen tutkija Valeri Walkerdine (2003) esittääkin, että uusliberalistisen subjektin
ideaali on länsimainen keskiluokkainen nainen: individualistisen arvopohjan omaa-
va, kulutuskykyinen, kuluttajatiетoinen, esteettisesti valveutunut ja katseen kohte-
na olemiseen tottunut. Hän on toimintakykyinen ja joustava jatkuvasti muuttuvassa
maailmassa ja sen jatkuvasti muuttuvassa työssä, vaihtuvissa työsuhteissa ja elämän-
tyyleissä. Hän kykenee neuvottelemaan, valitsemaan ja menestymään – ja koulut-
tautumaan yhä uudelleen menestyksen varmistamiseksi. Epäonnistuessaan hän syyt-
tää itseään ja omaa riittämättömyyttään.

Kansainvälisen bisneksen kiinnostus koulutuksesta on alkuaan kohdistunut
ensisijaisesti kolmannen asteen koulutukseen (Alderman 2001, McBurnie 2001,

2 Uudenglaisen alueistumisen seurauksena emme enää lenkkeile Suomessa valmistetuissa lenkka-
reissa ja niiden valmistus on romahtanut myös muualla Euroopassa. Lenkkareiden valmistus on
keskitetty kaukoitään. Pohjois-Suomea puolestaan muokataan turismin alueena entistä globaa-
limmissa puitteissa.

3 Tämä ei kuitenkaan ole tarkoittanut kulttuurisen moninaisuuden vahvistamista, sillä niistä noin
6000 kielestä, joita maapallollamme puhutaan, lapsille opetetaan vain puolta ja globalisaation
vahvistamia kieliä on vain muutama. (Runte 2001, ks myös Skutnap-Kangas 1999).

4 Robertsonin ym. näkemyksiä vastaten afrikkalainen koulutustutkija Leon Tikly (2002) toteaa,
että globaali informaatioteknologiavälitteinen markkinointi on vaikuttanut siihen, että koulu-
tukseen resursoidaan aiempaa enemmän esimerkiksi monilla sellaisilla Afrikan alueilla, joissa
lukutaidottomuus on korkea.

Runte 2001, Robertson ym. 2002) ja sen vaikutukset peruskoulutukseen ovat olleet välilliset⁵.

Suomalainen peruskoulu globalisoinnin puristuksessa

Robertsonin ja hänen työtovereidensa teoretisointeja vastaten ovat Suomen yleisivistävässä koulutuksessa monet kiinnittyneisyyteen, joustavuuteen, mittakaavoihin ja aluekysymyksiin liittyvät asiat muutospaineissa. Kyse on mm. siitä, miten ja millä ehdoilla koulutusta resursoidaan taloudellisesti, kenellä on oikeus ja missä puitteissa tehdä koulutusta koskevia päätöksiä, millaiset ovat päätöksenteon ja kunkin toimijatason vastuu- ja vapausalueet, miten ja missä puitteissa koulutusta ja sen resursointia sekä koulutuksen sisältöjä ja toiminnan laatua kontrolloidaan jne. Joustavuuden ja kiinnittyneisyyden uudet määritykset liittyvät myös siihen, mitä kunkin tulee opiskella ja osata, ja mitä on mahdollista opiskella ja osata. Tehokkaiden ja laatutietoisten kuluttajien ohella globaali uusliberalistinenkin tuotanto ja talous peräänkuuluttavat myös huippuosaajia.⁶

Suomen peruskoulutusjärjestelmä saavutti 1980-luvulla valtiollisen kiinnittyneisyyden huipun, ja samalla vuosikymmenellä alkoi tämän kiinnittyneisyyden alasaajo. Kiinnittyneisyyden huippu tarkoitti yhtenäistä valtiojohtoista koulutusjärjestelmää, joka oli rakennettu aiempien yli sadan vuoden aikana. Järjestelmää ja sen rahoitusta normitettiin, säädeltiin ja kontrolloitiin tiiviisti valtion taholta. Valtiollisen kiinnittyneisyyden purkamisen aloittaminen tarkoitti peruskoulujen osalta muun muassa sitä, että luovuttiin oppimateriaalitarkastuksista ja tarkoista opetussuunnitelmaraameista. Myöhemmin on luovuttu tarkoista luokkakohtaisista oppilasmäärärajoista, koulupiirirajoista, valtion taloudellisen tuen yhtenäisistä koulukohtaisista perusteista, koulun lakkauttamisen oppilasmäärään kiinnitetyistä ehdoista ja niin edelleen. Valtion rahoitusta ollaan sitomassa entistä suoremmin välittömään tulokseen huolimatta siitä, että tuloksen tällainen määrittäminen oikeudenmukaisesti

-
- 5 Koulutus ei vapaan kaupankäynnin kannalta kuitenkaan ole yksinkertainen kohde. Robertson ym. luettelevat mm. seuraavat seikat, jotka rajoittavat vapaata kaupankäyntimahdollisuutta koulutuksessa (1) tutkintotodistusten anto-oikeutta koskevat valtiolliset säädökset, (2) valtiolliset säädökset koulutusinstituutioiden perustamisesta ja edut esimerkiksi perustamista koskevien apurahojen muodossa, (3) valtiollisesti tai ammatillisesti kontrolloidut tarvetestaukset sekä työn ja sen arvon kontrollointi, (4) ulkomaisten opettajien määrää koskevat rajoitukset, (5) valtiomonopolit, jotka vaikeuttavat taloudellisille intresseille perustuvaa toimintaa ja (6) ulkomaalaisilta poissuljettu valtioiden tuki paikallisille instituutioille. (Robertson ym. 2002.) On mahdollista, että edellä luetellut tekijät suojaavat koulutusta joutumasta kovin laaja-alaisesti kansainväliseksi markkinatavaraksi. Toinen mahdollisuus on, että niihin suhtaudutaan kuten muihinkin kaupan esteisiin: ne pyritään purkamaan.
- 6 Kiinnittyneisyyden, mittakaavojen ja alueistumisen muutospaineet eivät kuitenkaan ole tunnusomaisia vain tämän ajan koulutuksen murrokselle, vaan niistä on taisteltu myös aikaisemmin. Ja kuten nytkin, myös aiemmissa koulutuksen murrosvaiheissa on kamppailtu myös esimerkiksi koulutuksen arvoperustasta, oppiaineista ja niiden laajuuksista, sekä opetuksen kielestä/kielistä. (Heikkinen 1989, Sunnari 1997.)

ja tasa-arvoisesti kasvatus- ja sivistystehtävissä on mieluumminkin mahdollon kuin mielekäs tehtävä.

Muutoksia on toisaalta perusteltu valtiollisen kiinnittyneisyyden purkamisen ja paikallisen päätöksenteon vahvistamisen tarpeilla. Toisaalta eri muutospyrkimyksiä perustellaan diskurssilla kansainvälisen kilpailukyvyyn haasteisiin vastaamisesta.

Tehtyjen lainsäädännöllisten ja muiden muutosten perusteella kunnat ja eriliset koulut ovat enemmän vastuussa perusopetuksesta, ja tästä näkökulmasta ne ovat entistä vapaampia. Ne saavat erilaistua ja niitä haastetaan erilaistumaan. Ne saavat ryhmittäytyä yhteen ja etsiä kumppaneita sekä paikallisissa, alueellisissa, valtakunnallisissa että kansainvälisissä puitteissa. Ne saavat käyttää ulkopuolisia rahoituslähteitä ja ne saavat tarjota palvelujaan ulos. Vanhemmilla on enemmän mahdollisuuksia valita, minkä koulun he haluavat lapsilleen, ja kilpailu suosituimpiin ja parhaiten resursoituihin kouluihin pääsystä on kasvanut. Vastaavasti monet koulut – ja kunnalliset koululaitokset – ovat taloudellisesti entistä tiukemmilla.

Toteutetut muutokset ovatkin antaneet enemmän mahdollisuuksia sellaisille kunnille, kouluille ja perheille, joilla on taloudellisia mahdollisuuksia erikoistua ja tehdä persoonallisia valintoja, mikä ilmenee esimerkiksi Pia Seppäsen (2006) tuoreesta väitöskirjatutkimuksesta. Samaan aikaan muutokset ovat aiheuttaneet riskin, että kunnat ja perheet, joilla ei ole resursseja, päätyvät entistä useammin marginaaliin. Uusliberalistisen ajattelutavan mukaan marginalisoituminen on kuitenkin kunkin oma ongelma, vaikka elämän arki osoittaa, että muodollisesti samanlaiset mahdollisuudet eivät tarjoa samanlaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia eri alueille ja ihmisille.

Se alue, jota 1990-luvulta lähtien on resursoitu ehkä eniten ja näkyvimmin Suomen koululaitoksessa, on informaatioteknologia⁷. Informaatioteknologiaan liittyvässä opetuksessa painopiste on ollut käyttötaitojen oppimisessa. Kriittisen tekstuaalisen ja visuaalisen lukutaidon kehittämisen välttämättömyyden ympärillä keskustelua on käyty hyvin vähän eikä näitä alueita ole merkittävästi resursoitu edes tutkimuksessa. Kuitenkin aktiiviseen ja täysipainoiseen kansalaisuuteen kasvu globaaleissa virtuaaliympäristöissä edellyttäisi kriittisen tekstuaalisen ja visuaalisen lukutaidon määrätietoista kehittämistä.

Sivistyksen, kansalaisuuden ja tasa-arvon kannalta tärkeät yleissivistävät ja humanistiset oppiaineet, arvokasvatus ja sosiaalisten taitojen kasvatus ovat niin ikään taloudellisen resursoinnin osalta olleet taka-alalla. Internetistä onkin tullut yksi koulusivistyksen tekstuaalis-visuaalisista peruslähteistä ja mediasta keskeinen arvokasvattaja ja elämän orientaation suuntaajaa. Osalle lapsista tämä on saattanut

7 Tällä alueella voidaan nykysuuntauksen sanoa pönkittävän myös sukupuolten eriarvoisuutta poikien hyväksi. Poikia varustetaan erilaisilla teknisillä laitteistoilla – tietokoneet mukaan lukien – enemmän kuin tyttöjä suomalaisissa kodeissa ja heihin resursoidaan näissä asioissa muutenkin enemmän kuin tyttöjä. Vieraiden kielten hallinnan lisääntyneen tarpeen voi puolestaan sanoa olevan edullisempi tytöille kuin pojille – ei siksi, että tyttöjä resursoitaisiin enemmän kuin poikia kielissä, vaan siksi, että tytöt opiskelevat kieliä keskimääräisesti tarkasteltuna poikia enemmän.

tarkoittaa sivistysmahdollisuuksien laaja-alaistumista, osalle sivistysihanteiden vahvistumisen sijasta vieraantumista, esineistymistä ja barbaroitumista.

Opiskelun ja oppisisältöjen osalta joustavuuden ja kiinnittyneisyyden uudet määritykset näkyvät myös muutoksina siinä, mitä kunkin tulee opiskella ja osata ja mitä on mahdollista opiskella ja osata. Valintamahdollisuudet ovat hyvin resursoituissa oppimisympäristöissä lisääntyneet, mutta lähinnä vain niissä. Osassa kouluja valintamahdollisuudet ovat kaventuneet. Toisaalta yksilötasoinen vastuu valintojen seurauksista on myös lisääntynyt riippumatta siitä, onko valinnan tekijällä tosiasiallisia perspektiivejä vastata valinnan seurauksista.

Laajoja ja ristiriitaisiakin muutoksia on tapahtunut, ja niitä on edellytetty myös omatoimisuudessa, omaehtoisessa rahanhankinnassa ja kansainvälisissä suhteissa, varsinkin yliopistoissa mutta myös lukioissa ja peruskouluissa.

Onko uusliberalistisille kehityskuluille vaihtoehtoja?

Globalisointiprosessit ja hegemoninen uusliberalistinen ideologia sen ympärillä tekevät erityisen tärkeäksi ja haastavaksi etsiä positiivisia vastauksia muun muassa seuraavanlaisiin kysymyksiin:

1. Kuinka kehittää peruskoulutusta siihen suuntaan, että se tukisi entistä paremmin täysivaltaisen kansalaisuuden, arvokkuuden, oikeudenmukaisuuden ja yhteiskunnallisen aktiivisuuden vahvistumista niiden haurastumisen ja epämääräistymisen sijasta?
2. Kuinka kehittää koulutusta siihen suuntaan, että ihmiset entistä paremmin ymmärtäisivät oman yksilöllisen ja kollektiivisen vastuunsa sekä elämästä tässä ja nyt että tulevaisuudesta?
3. Kuinka päästä siihen, että ihmiset oppisivat ymmärtämään ja kokemaan oman olemisensa osana planeettamme ekologiaa, sosiaalisia, kulttuurisia ja taloudellisia suhteita ja vaalimaan niiden kestävyttä?

Uusliberalistista globalisointia kaupataan kuin luonnonlakina, jonka ehtoihin on sopeuduttava. Yhtenä keskeisimmistä ehdoista muutoksen aikaansaamiseksi onkin tällaisesta ajattelutavasta irti pääseminen. Globalisaatio on prosessi, jota ohjataan ja suunnataan ja joka palvelee tiettyjä intressejä. Luonnonlain sijasta prosessien takaa löytyvät toimijat, tietynlaiset poliittiset tavoitteet sekä taistelu vallasta ja hegemoniasta.

Kestävä vaihtoehto nykyglobalisaatiolle ei ole globalisaation hylkääminen, vaan määrätietoinen vastauksen hakeminen kysymyksiin, millaista globalisaatiota ja millaista paikallisuutta me haluamme globalisoituvassa maailmassa. Peruskoulutuksen näkökulmasta vastattavana ovat myös kysymykset, millaisen ihmisyyden – ja millaisen ihmisyyhteisöjen – kehittymistä me haluamme olla tukemassa, kuten kasvatustieteilijä Juha Suorantakin (2003) teoksessaan ”Kasvatus mediakulttuurissa” osuvasti kirjoittaa.

Yksi peruskoulutukselle asetetuista ydintavoitteista on tukea täysivaltaiseen kansalaisuuteen kasvua. Koulutuksen edellytetään myös edistävän tasa-arvoa. Molemmat tavoitteista löytyvät esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) asiakirjoista ja Suomen lakikokoelmista ja myös ne suuntaavat sitä, mihin kaikkeen globalisoituvan koulumaailman päätöksenteossa olisi ankkuroiduttava. Kuitenkin tasa-arvonkin edistäminen globalisoituvassa maailmassa edellyttää entistä useammin globaalin perspektiivin sitomista lokaaliin tarkasteluun (esim. Sunnari 2004, 2005). Sitä edellyttää myös kestävän kehityksen perspektiivi.

Kirjoittaja on kasvatustieteiden tohtori ja toimii pedagogiikan professorina Luulajan yliopistossa. Hän tekee sukupuolisensitiivistä luokahuonetutkimusta Barentsin alueella ja hänen työnsä erityisenä haastajana on huoli pohjoisen ihmisen tulevaisuudesta.

Lähteet

- Ahonen, Sirkka 2003. Yhteinen koulu – tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään. Tampere: Vastapaino.
- Alderman, G. 2001. The globalization of higher education: some observations regarding the free market and the national interest. *Higher Education in Europe* XXVI(1), 47–52.
- Bauman, Z. 1998. Globalization. The human consequences. Oxford: POITY and Blackwell.
- Beck, U. 1999. Mitä globalisaatio on? Tampere: Vastapaino.
- Blackmore, J. 1999. Localization/globalization and the mid-wife state: strategic dilemmas for state feminists in education. *Journal of Educational Policy* 14, 33–54.
- Cohen, M., Laurell, R., Swenarchuk, M. & Vosko, L. 2002. Globalisation. Some implications and strategies for woman. *Canadian Woman Studies. Women, Globalization, and International Trade* 21/22(4/1): 6–14.
- Evans, T. 2001. The Politics of Human Rights. A Global Perspective. London & Sterling, Virginia: Pluto Press.
- Ganguly-Scrase, R. 2003. Paradoxes of globalisation, liberalization, and gender equality. The worldviews of the lower middle class in West Bengal, India. *Gender & Society* 17(4), 544–566.
- Gillborn, D. & Mirza, H. S. 2000. Educational inequality. Mapping race, class and gender. A synthesis of research evidence. Office for Standards in Education. Alexandra House, London.
- Hakovirta, H. 2003. Ongelmakeskeinen globalismi. Turku: Digipaino.
- Heikkinen, A. 1989. Perinneyhteisöstä kansalaisyhteiskuntaan. Helsinki: Yliopistopaino.
- Held, D. 1995. Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance. Cambridge: Polity.
- Jakku-Sihvonen, R. & Kuusela, J. 2002. Evaluation of the equal opportunities in the Finnish comprehensive schools 1998–2001. National Board of Education. Evaluation 11/2002.

- Kwiek, M. 2001. Globalization and higher education. *Higher education in Europe* XXVI(1), 27–38.
- McBurnie, G. 2001. Globalisation: A new paradigm for higher education policy. *Higher Education in Europe* 26(1), 11–26.
- Oksanen, A. 2004. Ulkonäkökeskeinen kulttuuri vaurioittaa lasta jo varhain. *Helsingin Sanomat*, Vieraskynä, 2.2.2004, A4.
- Pearson, R. 2000. Moving the goalposts: Gender and globalisation in the twenty-first century. *Gender and Development* 8(1), 10–28.
- Pekingin 1996. Pekingin julistus ja toimintaohjelma. YK:n neljäs maailmankonferenssi naisten aseman edistämiseksi. Helsinki: Edita.
- Pettman, J. J. 1999. Globalisation and the gendered politics of citizenship. In Mira Yuval-Davis, & Pnina Werbner (eds.) *Women, citizenship and difference*. London & New York: Zed Books.
- Pikkala, S. 2003. Tasa-arvotietoa kunnalliseen päätöksentekoon. Indikaattorihankkeen taustat raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:12.
- Riddell, A. 1996. 'Globalisation: emasculation or opportunity for educational planning'? *World Development* 24, 1357–1372.
- Rinne, R. 2001. Koulutuspolitiikan käänne ja nuorten syrjäytyminen. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne & J. Tähtinen (toim.) *Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit*. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura 2001.
- Robertson, S. L., Bonal, X. & Dale, R. 2002. 'GATS and the education service industry: The politics of scale and global reterritorialization'. *Comparative Education Review* 46(4), 472–498.
- Runte, R. 2001. Re-educating humankind: globalizing the curriculum and teaching international ethics for the new century. *Higher Education in Europe* XXVI(1), 39–46.
- Seppänen, P. 2006. Kouluvalintapolitiikka perusopetuksessa – Suomalaiskaupunkien koulumarkkinat kansainvälisessä valossa. SKS, Kasvatusalan tutkimuksia 26.
- Shiva, V. 2002. *Canadian Woman Studies*. Women, Globalization, and International Trade 21/22(4/1), 15–17.
- Skutnabb-Kangas, T. 1999. The globalization of language right, B. Brock-Utne & G. Garbo: Globalization- on whose terms. University of Oslo. Institute for Educational research. Report no. 5, 168–198.
- Sunnari, V. 2005. Tasa-arvon edistäminen globalisoituvassa koulussa edellyttää laaja-alaista asioiden tarkastelua. Teoksessa: Leinonen, E., Haataja, M.-L., Hurskainen, T., Leinonen, R., Matinmikko, J., Tervonen, M.-R. & Teräs, L. (toim) *Opetuksen ja ohjauksen tasa-arvoiset käytännöt*. Painotalo Seiska, Iisalmi, 51–55.
- Sunnari, V. 2004. Uusliberalististen arvojen varaan rakennettu globalisaatio syventää pohjoisen naisen epätasa-arvoa. Teoksessa: Kailo K, Sunnari V & Vuori H (toim) *Tasa-arvon haasteita Globaalin ja lokaalin rajapinnoilla*. Northern Gender Studies 5, University of Oulu and Lapland, 185–200.

Sunnari, V. 1997. Gendered structures and processes in primary teacher education – challenge for gender-sensitive pedagogy. Northern Gender Studies 4, Universities of Oulu and Lapland. Oulu: Universitypress.

Suoranta, J. 2003. Kasvatus mediakulttuurissa. Tampere: Vastapaino.

Tasa-arvon. 1999. Tasa-arvon vuosituhat. Tasa-arvotoimisto. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tasa-arvoesitteitä 1999,1. Helsinki: Kirjapaino Snellman.

Tikly, L. 2001. Globalisation and education in the postcolonial world. Comparative education.

UNESCO 2003. Gender and education for all. The leap to equality. EFA Global Monitoring Report. Graphoprint, Paris.

Walkerdine, V. 2003. Reclassifying Upward Mobility: Femininity and the neo-liberal subject. Gender and Education 15(3): 237–248.

Wichterich, C. 2002. Globalisoitu nainen. Raportteja epätasa-arvon tulevaisuudesta. Keuruu: Otava.

Varkaus: menestystä ja vaikeuksia globalisaation vaikutusten hallinnassa

Globalisaation vaikutukset vaihtelevat

Vuoden 2003 keväällä julkaistiin tutkimus ”Globalisaatio saapui Varkauteen” (Jääskeläinen & Lovio 2003, ks. myös Jääskeläinen & Lovio 2004). Tutkimuksessa analysoitiin Varkauden kaupungin kehitystä esimerkkinä siitä miten globalisaatio muovaa pienen vanhan teollisuuspaikkakunnan kehitystä. Näkemykset olivat rohkaisevia. Varkaus näytti selviytyvän hyvin, vaikka paikkakunnan lähes koko merkittävä yritystoiminta oli siirtynyt ulkomaiseen omistukseen ja vaikka ulkomalaisomistuksen alkuvaiheissa oli ollut melkoisia kriisejä. Tutkimuksen julkaisemisen jälkeen uutiset Varkaudesta ovat kuitenkin muuttuneet jossain määrin negatiivisävytteisiksi. Nyt näyttääkin siltä, että globalisaation vaikutukset Varkauudessa ovat siirtyneet toiseen vaiheeseen. Ulkomaalaisomistukseen liittyvien ongelmien rinnalle ja ohi ovat tulleet huolet, jotka liittyvät toisaalta paikkakunnan toimipaikkojen omaan kilpailukykyyn muuttuvissa kansainvälisissä kilpailuolosuhteissa ja toisaalta itse kaupunkiin ja Suomeen liiketoimintaympäristönä.

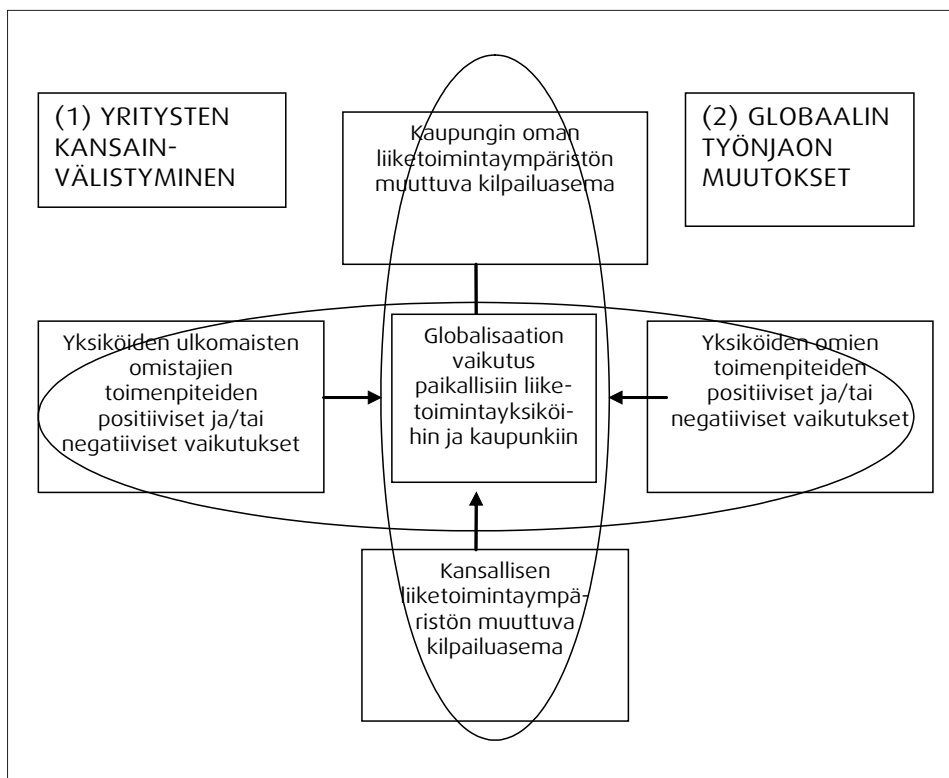
Varkauden kaupunki on ilmeisen edustava esimerkki suomalaisen pienehkön vanhan teollisuuspaikkakunnan kehityksestä. Siksi on tärkeää ja kiinnostavaa ymmärtää, mitä tällaisille paikkakunnille on tapahtumassa ja miksi.

Globalisaation kaksi puolta

Globalisaatio on laaja ja epämääräinen käsite. Tässä artikkelissa globalisaatio on määritelty kahdeksi prosessiksi. Toisaalta on kysymys liiketoiminnan kansainvälistymisestä ja monikansallisten yritysten asemien vahvistumisesta. Tämä johtaa ulkomaalaisomisteisten yritysten asemien vahvistumiseen kansallisissa ja paikallisissa talouksissa. Tutkimuskysymys on, onko ulkomaalaisomistuksella merkitystä paikkakuntien kehitykseen, ja jos on, niin millainen vaikutus on ja miksi se on sellainen kuin on. Toisaalta globalisaatiossa on kysymys kansainvälisen työnjaon muutoksista, ennen muuta siitä, että eräät taloudet maailmantaloudessa – sellaiset kuin Kiina, Intia, Brasilia, uudet EU-maat ja Venäjä – ovat vahvistaneet nopeasti asemiaan alhaisten kustannusten ja nopeasti kasvavien markkinoiden takia. Tutkimuskysymys on, miten tämä vaikuttaa suomalaisten vanhojen teollisuuspaikkakuntien tilanteeseen.

seen. Vaikka Suomella kokonaisuudessaan menisikin hyvin, voi esiintyä alueellisia ja paikallisia ongelmia.

Globalisaation molempia prosesseja voidaan vielä täsmentää ja täydentää (ks. kuvio 1). Ulkomaalaisomistuksen vaikutuksiin keskittyvä tutkimus voi unohtaa sen, että monikansallisten yritysten paikallisten yksiköiden ongelmilla voi olla myös yksiköiden omasta itsenäisestä toiminnasta johtuvia syitä. Myös kansalliset ja paikalliset päätöksentekijät voivat onnistua erinomaisesti tai voivat epäonnistua. Kansainvälisen työnjaon muutoksen osalta voidaan tehdä ero kansallisen tason tekijöihin ja paikallisen tason tekijöihin. Kansainvälisen työnjaon muutos voi heikentää Suomen asemaa kokonaisuudessaan tai se voi kohdistua rajatumminkin alueelliselle tai paikalliselle tasolle.



Kuvio 1. Globalisaation vaikutusmekanismit paikallisten liiketoimintayksiköiden ja kaupunkien kehitykseen.

Globalisaation ensimmäinen vaihe: ulkomaalaisomistuksen vaikutukset kääntyvät positiiviseen suuntaan

Varkauden kytkeytyminen kansainväliseen talouteen alkoi jo 100 vuotta sitten kun Ahlström-konserni päätti tehdä Varkaudesta paperiteollisuutensa ytimen. Ahlström-

konsernin investointien seurauksena Varkauteen rakentui suuri metsäteollinen integraatti. Paperikoneiden jatkeeksi rakennettiin vielä Helsingin Sanomien painolaite. Lisäksi Ahlströmin paikkakunnan konepajateollisuus kasvoi neljäksi yritykseksi, jotka valmistivat energiateknologiaa, selluteollisuuden laitteita, seulalevyjä ja automaatiotuotteita. Koko yritysryväs työllisti noin 3 500 henkilöä ja Varkauden kaupunki tehtaiden ympärillä kasvoi pikkukylästä noin 25 000 henkilön asuttamaksi teollisuuskaupungiksi.

1980-luvun alussa Ahlström alkoi voimaperäisesti kansainvälistää yhtiötä. Kansainvälistäminen edellytti monialayhtiön fokuksitumista, mikä lopulta johti siihen, että Ahlströmistä (nykyisin Ahlstrom) tuli pitkälle jalostettujen kuitumateriaalien valmistaja. Yhtiön fokuksitumisella oli dramaattiset vaikutukset Varkaudessa. Lopputulokseksi tuli, että kaupungin rakentanut yhtiö poistui sieltä melkein kokonaan.

Vuonna 1985 Ahlström myi vaneritehtaan Schaumanille ja vuonna 1987 lopun paikkakunnan metsäteollisuudesta silloiselle Enso-Gutzeitille. Näin saatuja rahoja käytettiin yhtiön konepajateollisuuden kehittämiseen. 1990-luvun laman kurimuksessa Ahlström päätti kuitenkin luopua valtaosasta konepajateollisuuttaan. Varkauden seulalevy-liiketoiminta myytiin kanadalaiselle yritykselle, automaatioliiketoiminta yhdysvaltalaiselle Honeywellille ja energiateknologia-liiketoiminta yhdysvaltalaiselle Foster Wheelerille. Myöhemmin selluteollisuuslaitteita valmistava yritys myytiin itävaltalaiselle Andritzille. Enso-Gutzeitin fuusioituttua 1990-luvun lopulla ruotsalaisen Storan kanssa ovat Varkauden puunjalostustehtaat kuuluneet tälle kansainväliselle konsernille. Yhtiön pienehkö pakkausyksikkö myytiin tanskalaiselle Hartmann-konsernille. Näin suomalaisen perheyhtiön rakentamasta teollisuusyhdyskunnasta tuli monikansallisten pörssiyhtiöiden hallitsema teollisuuskaupunki.

Ahlströmin yksiköiden siirtyminen uusille omistajille oli Varkaudessa aluksi järkytys ja alkuvaihe olikin ankea. Vaneritehdas lakkautettiin vuonna 1990 samaan aikaan suuren paikallisen vaatetehtaan kanssa. Paikkakunnalle syntyi laajaa, etenkin naisiin kohdistunutta työttömyyttä. Pian sen jälkeen alkoi syvä lama Suomessa, mikä heikensi työllisyyttä myös Varkauden muissa yrityksissä. Lisäksi Honeywellin omistukseen siirtynyt automaatioyksikkö irtisanoi ihmisiä ja uhkasi lopettaa tuotekehityksen ja osan komponenttituotannostaan paikkakunnalla. Myös konepajateollisuutta saneerattiin. Tässä vaikeassa tilanteessa Varkaudessa käynnistyi kuitenkin monella tasolla myönteisiä prosesseja, jotka vakauttivat tilannetta ja loivat uutta optimismia.

Varkauden kaupunki alkoi ensimmäistä kertaa kehittää aktiivista paikallista teollisuuspolitiikkaa. Se tavallaan omaksui itselleen sen roolin, jota Ahlströmin aiemmalla paikallisjohdolla oli ollut paikkakunnan liiketoimintaympäristön kehittäjänä. Aluksi kaupungin elinkeinopoliittiset toimet suuntautuivat menetettyjen työpaikkojen kautta syntyneiden kriisitilanteiden selvittämiseen. Vähitellen pystyttiin tekemään myös muuta. Suomen liittyminen EU:hun toi kaupungille kehittämishahaa varsinkin vuodesta 2000 lähtien. Esimerkkeinä kaupungin aktiviteeteista voidaan mainita pk-yritysverkkojen toiminnan alkuunsaattaminen ja tukeminen. Toisena piirteenä kaupungin toiminnassa on ollut uusien modernien teollisuuskiin-

teistöjen rakentaminen. Kaupunki rakensi ensin lähinnä tietotekniikkayrityksille tarkoitettua Navitas-taitotalon ja sitten energiateknologiakeskuksen, jossa sijaitsevat Foster Wheelerin ja Andritzin suunnittelutoimintojen tilat. Näiden lisäksi kaupunki on organisoinut monia pienempiä projekteja, joilla on tähdätty mm. liikenne-, koulutus- ja tutkimuspalvelujen parantamiseen paikkakunnalla.

Varkauden liiketoimintayksiköiden uusista ulkomaisista omistajista kaikkein uhkaavimmin käyttäytyi aluksi Honeywell. Honeywellin suunnitelma oli olennaisesti supistaa yksikön t&k-toimintaa ja komponenttituotantoa. Tarkoitus oli korvata Varkaudessa kehitetyt tuotteet Honeywellin omilla Yhdysvalloissa kehitetyillä tuotteilla ja tehdä yksiköstä Pohjoismaiden markkinoille Honeywellin tuotteita valmistava ja myyvä yksikkö. Suomen henkilöstö käänsi Varkauden yksikön huonolta näytäneen tilanteen kuitenkin hyvin erilaiseksi. Aluksi – suurelta osin yksikön vanhojen asiakkaiden painostuksesta – yksikön sallittiin jatkaa vanhojen tuotteiden tuotantoa. Myöhemmin mandaatti laajeni tuotteiden kehittämiseen. 2000-luvun alussa Varkauden tuotteiden eräistä ratkaisuksista tehtiin Honeywellin metsä- ja graafisen teollisuuden tuotteiden standardiratkaisuja ja Varkaus sai globaalin center of excellence -statuksen näiden toimialojen sovelluksissa. Lisäksi Honeywell perusti kokonaan uuden t&k-yksikön Suomeen kehittämään alan uutta sensoriteknologiaa. Noin 50 henkilöä työllistävä yksikkö sijoitettiin Kuopioon ja osin myös Varkauteen. Tapausten kulku Honeywellissä on hyvä esimerkki siitä, miten monikansallisten suurtenkin yhtiöiden strategiat voivat muuttua niiden liiketoimintayksiköiden aloitteellisen ja osaavan toiminnan vaikutuksesta.

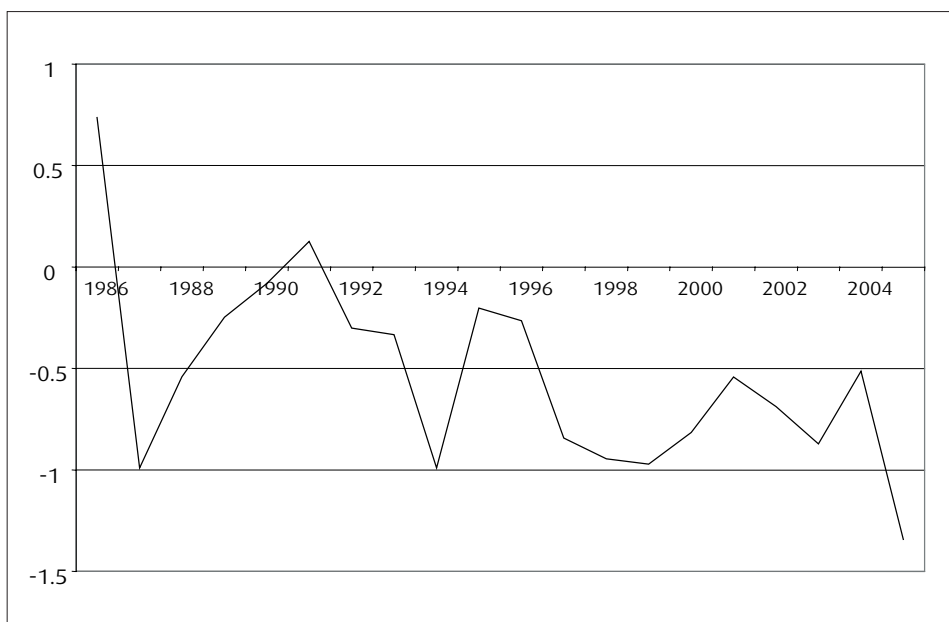
Ahlströmin entiset konepajayksiköt jatkoivat toimintaansa uusien omistajien alaisuudessa ilman suurta draamaa. Esimerkiksi yhdysvaltalaisen Foster Wheelerin omistukseen siirtyneen energiateknologyhtiön toiminta jatkui Suomessa kehitetyn teknologian pohjalta. Suomalaisten johtama Foster Wheeler Energia Oy sai konsernissa globaalin vastuun leijukerroskattilateknologian kehittamisestä ja siihen liitettiin tuotantoyksiköt myös Puolasta ja Espanjasta. Uusien suurten voimalaitosprojektien suunnittelua varten Varkauteen palkattiin lisähenkilöstöä, jolle kaupunki rakensi tiloja.

Yhteenvetäen siis Varkauden liiketoimintayksiköiden siirtyminen ulkomaiseen omistukseen ei eräistä huonoista ennusmerkeistä huolimatta johtanut suuriin ongelmiin. Paikkakunnan liiketoimintayksiköt kykenivät osin uudistuen säilyttämään tai hieman jopa parantamaan asemiaan. Ulkomainen omistus toi mukanaan uusia, ei aina niin suosittuja johtamistapoja, mutta toisaalta yksiköt säilyttivät suurelta osin itsenäistä päätöksentekovoimaansa.

Globalisaation toinen vaihe: yksiköiden, Varkauden ja Suomen kilpailukyky koetuksella

Vuosina 2004–2006 tulleet uutiset Varkaudesta ja siellä sijaitsevista liiketoimintayksiköistä ovat olleet negatiivisempia kuin aiemmat uutiset. Tärkeä indikaattori paikkakunnan yleisestä kehityksestä on väestömäärän muutos. Vuodesta 1985 läh-

tien kaupungin väkiluku on ollut jatkuvassa hitaassa laskussa. 2000-luvun alussa uumoiltiin, että mm. Honeywellin ja Foster Wheelerin myönteinen kehitys olisi kääntänyt kaupungin asukasluvun uudelleen nousuun. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Kuva 2 osoittaa, että väestön väheneminen on jatkunut edelleen ja että vuonna 2005 suhteellinen väheneminen oli jopa erittäin suuri. Ennuste vuodelle 2006 on samansuuntainen.



Kuvio 2. Varkauden väestön muutos vuosina 1985–2005 (%/v).

Väestön jatkuva väheneminen voidaan liittää globalisaatiokehityksen toiseen vaiheeseen. Ongelmat eivät nyt liity ulkomaiseen omistukseen, vaan osin myös yksiköiden, ja ennen kaikkea paikkakunnan ja Suomen kilpailuasemien muutokseen.

Paikkakunnan kilpailuaseman heikentymistä kuvastaa Honeywellin Suomen yksikön muuttunut suhtautuminen Varkauteen. Honeywellillä on ollut toimintaa Suomessa Espoossa, Jyväskylässä, Varkaudessa ja Kuopiossa. Vielä 1990-luvulla Honeywell siirsi toimintaa Kuopiosta Varkauteen, mutta nyt on käynyt selväksi, että Honeywell on kiinnostunut ennen kaikkea toiminnan laajentamisesta Kuopiossa. Kun Honeywell-konserni päätti perustaa edellä mainitun uuden t&k-yksikön Suomeen, se kilpailutti Jyväskylän, Varkauden ja Kuopion kaupunkeja mahdollisina sijoituskohteina. Myös muita kaupunkeja, kuten Tampere, osallistui itse kilpailuun. Tässä kilpailussa voiton vei Kuopio, jonne valtaosa yksikön toiminnasta sijoitettiin. Hieman myöhemmin Jyväskylän toiminnat siirrettiin Varkauteen ja Kuopioon. Sittem siirrettiin yrityksen taloushallinto Espoosta ja Varkaudesta Kuopioon.

Varkauden kaupunki reagoi Honeywellin päätökseen perustaa uusi t&k-yksikkö Kuopioon ryhtymällä kehittämään toimintoja, jotka pitäisivät yrityksen pääosan Varkaudessa. Kaupunki tarjoutui laajentamaan Navitas-taitotaloa niin, että Honey-

well saisi sieltä uudet ajanmukaiset tilat edullisesti. Lisäksi kaupunki on pyrkinyt kehittämään yhteistyötä eri kaupunkien korkeakoulujen ja VTT:n kanssa. Kaupunki on myös perustanut tutkimus- ja teknologiyhtiö Aduser Oy:n. Konkreettisesti tavoitteellaan, että Aduserin toiminnan tuloksena syntyisi muutaman vuoden työllä noin 20 henkilön tutkimus-, tuotekehitys- ja laboratoriotoimintojen kokonaisuus.

Näistä kaupungin sinänsä myönteisistä toimenpiteistä huolimatta Honeywellin Suomen johto ryhtyi vakavasti miettimään koko toimintansa siirtämistä Kuopioon, jossa uusi t&k-yksikkö oli päässyt hyvään vauhtiin. Päätös ilmoitettiin tammikuussa 2006. Sen mukaan yritys keskittää kaiken toiminnan Kuopioon ja Varkauteen jää vain noin 20 hengen huoltoyksikkö. Yritykselle rakennetaan uudet tilat Kuopion yliopiston välittömään tuntumaan. Muuton pitäisi tapahtua keväällä 2007. Varkaus voi siis menettää lähes 300 korkean teknologian työpaikkaa. Varkauden Lehdessä (6.1.2006) Honeywell Oy:n toimitusjohtaja perusteli päätöstä mm. seuraavasti:

”Myös Varkaus tarjosi meille uusia tiloja, ja ratkaisu olisi ollut meille kustannuksiltaan ihan samanveroinen. Kuopioon muutto johtuikin ennen muuta niistä rekrytointivaikeuksista, joita meillä Varkaudessa on ollut. Etenkään nuoret osaajat eivät ole meillä pysyneet, ja puoliso työpaikkojen puute on ollut todella suuri ongelma.

Toinen ongelma Varkaudessa on [Saarelaisen mukaan] se, että he eivät ole pysyneet tarpeeksi kilpailuttamaan alihankkijoitaan. Varkauteen on yritetty houkutella uusia alihankintayrityksiä, mutta ne eivät ole uskaltaneet tulla tänne, koska olisivat liikaa riippuvaisia yhdestä yhteistyökumppanista.

Toimintojen keskittäminen säästää [Saarelaisen mukaan] paljon kustannuksia. Varkaus ja sen hyvä henki synnytti tämän osaamisen, mutta maailma ja bisnes muuttuvat ja meidän on oltava siinä muutoksessa mukana. Nyt tehty ratkaisu tukee meidän strategiaa, [Saarelainen korostaa].”

Kuopiossa Honeywellin päätös otettiin hyvin myönteisesti vastaan, vaikka valiteltiinkin, että tappio voi olla Varkaudelle kova isku. Varkaudessa Honeywellin päätös otettiin hyvin surullisesti vastaan. Henkilöstö poistui työpaikalta mielenosoituksellisesti. Lehtitietojen mukaan työntekijät kannattivat yrityksen toiminnan jakamista Kuopion ja Varkauden kesken. Siirtymistä Kuopioon monet pitivät vaikeana, koska paikkakuntien välinen ero on noin 70 km ja Kuopio on selvästi Varkautta kalliimpi asuinympäristö.

Honeywellin päätös osoittaa, että Varkauden kilpailuasema on viime vuosina heikentynyt. Kiristyvässä globaalissa kilpailussa Honeywellin Suomen yksikön entistä tärkeämpi tehtävä on kehittää uusia tuotteita ja ratkaisuja. Tämän tehtävän toteuttamiseen tarvitaan korkeasti koulutettua henkilöstöä ja hyvää tutkimusympäristöä. Kuopion kaupungin vetovoima uuden henkilökunnan ja heidän perheidensä näkökulmasta on suurempi kuin pienemmän, teollisen ja vähemmän vaihtoehtoja tarjoavan Varkauden. Kun siis globaalin työnjaon kehittyminen suuntaa Suomea yhä enemmän osaamisintensiivisen teollisen kehityksen suuntaan, paranee Suomen sisäisessä työnjaossa Kuopion kaltaisten suurempien yliopistokaupunkien kilpailu-

asema suhteessa pienempiin perinteisiin teollisuusyhdyskuntiin.

Paradoksaalisesti globalisaatio tuottaa painetta näihin kaupunkeihin ja koko Suomeen myös tuotantotoiminnan vastakkaiseen päähän: yksinkertaiseen konepajatyöhön. Varkauden kolmessa konepajassa työpaikat ovat olleet vähenemässä jo 1990-luvun alusta lähtien. Viime vuosina Foster Wheeler ei ole työllistänyt konepajaansa Varkaudessa kovinkaan paljoa. Yrityksen vaihtoehtoiset konepajat Puolassa, Espanjassa ja Kiinassa ovat ottaneet yhä suuremman osan yrityksen tarvitsemasta konepajatyöstä. Yksinkertaisen konepajatyön työvoimakustannusten taso on kuitenkin kansallinen kysymys eikä tämä liity mitenkään erityisesti Varkauteen.

”Halpatyövoimakysymyksen” rinnalla globalisaatiokehitys on tuomassa Varkauteen myös toisen kansallisen tason kysymyksen. Tämä kysymys koskee metsäteollisuuden asemaa ja kehitysnäkymiä Suomessa. Vuoteen 2005 saakka Stora Enson Varkauden tehtaat ovat jatkaneet tasaista toimintaansa kuten ennenkin, mutta näköpiirissä voi olla ongelmallisempi aika. Syksyllä 2005 Stora Enso ilmoitti kannattavuuden parantamishjelmasta, jonka osana kolme yrityksen suomalaista yksikköä pantiin myytiin, yksi asetettiin tarkkailulistalle ja yksi paperikone päätettiin sulkea. Tuo suljettavaksi päätetty paperikone oli Varkauden paperikone 1. Paperikoneen sulkemisen seurauksena noin 150 henkilöä menettää työpaikkansa. Varkaudessa on paperikone 1:n lisäksi toinenkin vanhahko ja pienehkö paperikone, jonka tulevaisuudesta on myös päätettävä lähivuosina.

Globalisaatiopaineiden moninaisuus ja epäennustettavuus

Varkauden viime vuosien kehitys on siis paljastanut, että globalisaation ensimmäisessä vaiheessa korostunut ongelma – yksiköiden siirtyminen ulkomaiseen omistukseen – on saanut toisessa vaiheessa rinnalleen vakavampia ongelmia. Ulkomaisten omistajien aiheuttamien ongelmien ohella on osoittautunut, että myös yksiköt itsessään voivat tehdä virheitä. Varkauden kaupungin liiketoimintaympäristöllä on vaikeuksia vastata kasvaviin vaatimuksiin hyvästä t&E-ympäristöstä. Globalisaatioprosessi näyttää siirtävän yksikertaista konepajatyötä yhä enemmän pois Suomesta ja Varkaudesta. Lopulta myös Suomen asema globaalien metsäteollisuusyritysten sijaintimaana on ehkä kokemassa muutoksen.

Vanhoihin suomalaisiin teollisuuspaikkakuntiin kohdistuvat globalisaatiopaineet ovat siis moninaisia. Varkauden kehityksen pitkäaikainen seuraaminen on tuonut esiin myös tämän kehityksen heikon ennustettavuuden. Globalisaation ensimmäisen vaiheen jälkeen tilanne näytti hyvältä ja lupaavalta. Viisi vuotta myöhemmin tilanne on yleisväriltään toinen. Kokemuksesta oppineena ei ole kuitenkaan syytä vielä tehdä lopullisia johtopäätöksiä.

Esimerkiksi Andritzilla menee tällä hetkellä paremmin kuin vuosiin. Sellutehtaiden laajennukset Euroopan ja Pohjois-Amerikan ulkopuolella ovat tuoneet yritykselle paljon töitä. 2000-luvulla Varkauden Andritzin liikevaihto on peräti kaksinkertaistunut. Toimihenkilöitä on jo otettu 30 lisää. Lisäksi Andritz on laajentamassa

automaatioyksikköään Varkaudessa. Se on palkkaamassa mm. sellaisia henkilöitä, jotka eivät välttämättä halua muuttaa Honeywellin mukana Kuopioon (Warkauden Lehti 3.5.2006). Maaliskuussa 2006 Stora Enso ilmoitti uudistavansa Varkauden tehtaiden puunkäsittelytoiminnan, mikä osoittaa, ettei Varkautta olla hylkäämässä. Stora Enson toimitusjohtaja Jukka Härmälä onkin todennut: ”Varkaus on hyvä esimerkki siitä, että kehitystyö ja investoinnit jatkuvat. Ennen tällaista investointia on luonnollisesti mietitty, onko Varkaus elinkelpoinen. Ajattelemme siis, että siellä on fiksua jatkaa toimintaa, vaikka aiommekin sulkea sieltä yhden paperikoneen” (Suomen Kuvalehti 31.3.2006). Varkauden seulalevytehdas siirtyi keväällä 2006 kanadalaisilta japanilaisten omistukseen ja uudet omistajat lupaavat yksikölle ainakin pieniä laajennuksia (Warkauden Lehti 22.6.2006).

Kaikki nämä viime kuukausien uutiset osoittavat, että vaikka tilanne onkin nyt synkähkö, ei ole vielä casen sulkemisen ajankohta.

Kirjoittaja on kauppatieteen tohtori ja toimii professorina Helsingin kauppakorkeakoulun Markkinoinnin ja johtamisen laitoksella erityisaloinaan globalisaatio, innovaatio-toiminta ja yritysten yhteiskuntavastuu.

Maaningan kunnan ratkaisut globaalissa toimintaympäristössä

Maaningan kunta sai kokea ensimmäiset ja todelliset kolhut globaalista toimintaympäristöstä markan arvon kohotessa 1980-luvun lopulla huikeisiin lukuihin. Kunta oli investoinut uuteen toimitaloon juuri, kun kulutusjuhlat olivat kääntymässä kulutuskysynnän hiipumiseen vuonna 1992, jolloin syksyllä Suomen markan arvo romahti lähes 40 prosenttia ja Suomen taloudellinen kehitys lähes pysähtyi. Maaningan kunnantalo valmistui juuri tuona vuonna. Rakentamisen innoituksena oli saada uusi ja uljas kunnantalo entisen hirsisen kunnantalonsa tilalle. Yhtenä, eikä kovin vähäisenä kimmokkeena, oli valtion aluehallinnon tarpeet, sillä taloon oli määrää rakentaa Kelan ja työvoimatoimistojen toimipisteet. Tahot olivat alkuvaiheissa suunnittelussa mukana. Valtio vetäytyi kuitenkin hankkeesta, koska se alkoi samaan aikaan voimakkaasti tiivistää aluehallintoa pois pienistä kunnista, valtion oman talousahdingon seurauksena. Ja niin jo aloitettu rakentaminen jäi täysin kunnan harteille. Lainakanta nousi yli 35 miljoonaan markkaan ja korkokulut olivat mittavia. Tiloista jäi täyttämättä noin kolmannes aiottujen yhteistyökumppaneiden vetäytyessä. Tilojen täyttyminen kesti yli kymmenen vuotta, kun kiisteltiin kirjaston oikeasta sijoittamispaikasta – sijoitetaanko se kunnantaloon vai ei.

Muutosstrategia muuttuvaan toimintaympäristöön vuonna 2000

Maaningan kunta hahmotteli strategiaansa vuoden 2000 alkupuoliskolla. Strategian selvitysosassa aikaa on luonnehdittu Aasian talouskriisin ja Venäjän kriisin jälkeiseksi toiveikkuuden ja kasvun ajaksi. Kansainvälisen kehityksen enteiltiin tuovan Maaningan taloudelle seuraavia uhkia:

- Talouden kehitys kääntyy huonoon suuntaan, jolloin orastava toiveikkuus vähenee Maaningalla.
- Yleensä talous elpyy maaseudulla, kun lasku on jo ovella.
- Globalisaatiokehitys suosii suuria kasvukeskuksia ja keskittymistä, jolloin kasvu on suurempaa siellä ja se vie työvoimaa Itä-Suomesta.
- Yritysten fuusioaallot ovat olleet voimakkaasti keskittäviä, mikä on vienyt pääomia, työpaikkoja ja toimintaa Itä-Suomesta keskuksiin.

Suomen kansantalouden kehityksen vaikutuksia kuntien kehitykseen arvioitiin seuraavasti:

- Maakuntakeskusajattelu näyttää vievän reunakuntien voimavaroja, mutta tuovan asukkaita lähikuntiin, jollainen Maaninkakin on.
- Valtakunnallinen kehitys painottuu Etelä-Suomeen, eikä suoranaista Itä-Suomen kehittämispolitiikka ole.
- Lainsäädäntöön ja valtionhallintoon on usein sisään rakennettu maakuntakeskusajattelu, mikä suosii keskuksia.
- Kuntien ongelmana on valtion vaarallisen suuri velkaantuminen, mikä on aiheuttanut kuntien valtionapujen romahduttamisen. Kunnille lisätään lakisääteisesti lisää velvoitteita, mutta niille ei osoiteta täysimääräisesti rahoitusta. Vaikka varat ovat vähentyneet, ei ole rohkeutta tarkastella, mitä pitäisi saneerata.

Maakuntien kehityksen osalta toimintaympäristöä luonnehdittiin seuraavasti:

- Sähköteknisen teollisuuden merkitys heijastuu tuotannon kasvuennusteisiin sellaisten maakuntien kohdalla, joissa elektroniikkateollisuudella on voimakas merkitys, kuten Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Vaasan rannikkoseudulla ja Pohjois-Pohjanmaalla.
- Elektroniikkateollisuuden lisäksi myös palvelualojen ja rahoitusalan työllisyyden kasvu suosii selvästi Uttamaata.
- Muuttoliikkeen vuoksi työvoiman tarjonta kasvaa myös Uudellamaalla ja Etelä-Suomen kasvukeskuksissa.
- Työllisyyden kehitys on peilikuva 1990-luvun alun kehitykselle, eli työllisyys paranee voimakkaasti siellä, missä se heikkeni voimakkaasti 1990-luvun alussa.
- Pohjois-Savon osalta olisi tärkeää saada nostettua ns. uuden teollisuuden tietoa vaativaa osuutta, mikä synnyttäisi alueella uusia työpaikkoja. Kuopion yliopiston tulisi kehittää teknisiä yrityshautomoja esim. ympäristötieteiden, biotekniikan, lääketieteen ja hoitotieteiden ympärille. Näiden ympärille kannattaisi todella etsiä teknologisia sovellutuksia. Maaningalla voisi olla mahdollisuuksia ympäristötieteiden, hoitotieteiden ja sosiaalitieteiden laitosten kanssa.
- Valtiolla ei näytä olevan suunnitelmissa tukea erityisesti Itä-Suomen kehitystä, jolloin kehitysedellytykset on luotava itse.
- Valtio ei tue kuntien infrastruktuurihankkeita, vaan ne on pystyttävä hoitamaan itse.
- Vaikka valtio ei ole antamassa rahaa, se on asettanut lääninhallitukset valvovan viranomaisen asemaan palvelutason valvonnassa. Toisin sanoen palvelujen taso on säilytettävä, vaikka rahavarat pienenevät ts. valtio säilyttää tehtäviään yhä enemmän kuntien niskaan.
- Yhteiskunnan vanhat, suljetun talouden aikaiset rakenteet eivät uudistu tapahtuvan kehityksen myötä, koska järjestöt ja politiikka ovat konserva-

tiivisia luonteeltaan. Niillä ei ole rohkeutta uudistuksiin. Valtionapujen ja yhteisöverotuksen arvaamattomuus vaikeuttavat suunnittelua.

Kunnan oman kehittämistoiminnan uhkana oli, että tervehdyttämistoimet viivästyvät. Oli saatava yksimielisyys muutoksen vaatimista toimista ja käytävä kustannus- jahtiin ja tehokkuuden nostamiseen. Talouteen saatiin liikkumavaraa, ja vuosikate positiiviselle uralle. Velkaa vähennettiin ja välttämättömät poistot voitiin tehdä. Maatalouden asema heikkeni, jolloin piti pystyä puuttumaan väestörakenteeseen, muuttoliikkeeseen sekä elinkeinojen monipuolistamiseen. Koulutetut ja ammattitaitoiset henkilöt eivät pysy Maaningalla, jos ei ole työpaikkoja. Palvelupohja kuihtuu, jos ei käytetä oman kunnan yrittäjien palveluita. Nopea yhtenäinen toiminta ja yhteinen kuntalaisten etu näkyy Maaninka-henkenä. Herätetään halu toimia yhteinäisesti kohti yhteistä päämäärää. Poliittikka on hienoimmillaan yhteisten asioiden hoitamista kustannustehokkaasti kuntalaisten hyväksi. (Maaningan kunnan analyysi ja strategia vuosille 2000–2005, 4–5)

Tulevaisuuden painopisteet

Maaningan kunta määritteli painopisteet, joilla selvittäisiin lähitulevaisuuden haasteista. Näistä ensin tartuttiin kunnan selkeimpään valttiin eli luontoon – se tarjoaa hyvät puitteet niin asukkaille kuin vieraileville matkailijoillekin. Kunnan vesistöt, kalastus, vesiurheilu ja liikunta tarjoavat hyvät mahdollisuudet. Tuolloin painotettiin Kuopion seudun yhteistyön kehittämistä, erityisesti tietotekniikan hyödyntämistä palvelujen tarjoamisessa. Yliopiston ja yrityselämän yhteistyöllä uskottiin Kuopion seudun tuottavuuden ja jalostusasteen nousuun. Maaningalla nähtiin tuoloin globalisaation antamien viitteiden pohjalta, että lentokentän tarjoamia mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää yritysten sijoittumisessa.

Keskeisimpänä toimenpiteenä oli kuitenkin asuinkunta-ajattelun syventäminen. Siihen kuuluu riittävän ja edustavan tonttivarannon ylläpito. Asukkaille on tärkeää turvallinen, luonnonläheinen kasvuympäristö. Kunta läheisenä ja auttavana yhteistyökumppanina tarjoaa hyvät palvelut kuntalaisilleen. Keskeisenä kärkenä oli Keskisaaren onnistunut markkinointi korkeatasoisena asuinalueena.

Aktiivisen elinkeinopolitiikan monipuolistaminen ja jalostusasteen nosto on keskeinen pohja pitkäaikaiselle kehittämiselle. Haluttiin lisätä työmahdollisuuksia ja tarjota oman paikkakunnan nuorille työtä, esimerkiksi rakentamisen lisääntymisen kautta. Kehittämistoimena nähtiin mm. alueiden infrastruktuurin parantaminen sekä matkailupalveluiden tuotteistaminen. Kunnassa toimivia yrittäjiä haluttiin kannustaa laajentamaan ja kehittämään tuotantoaan. Yrityskontakteja haettiin kunnan ulkopuolelta ja tehtiin Maaninkaa tunnetuksi niin maakunnallisesti kuin valtakunnallisestikin. Kaiken strategisen toiminnan pohjana oli Maaninka-henki, jota voidaan kuvata näin:

”Suhtaudumme kannustavasti yritystoimintaan, yrittäjiin ja laajennushankkeisiin. Kehitämme kuntaa yhdessä: päättäjät, viranhaltijat, yrittäjät ja asukkaat. Uudet asuk-

kaat otamme avosylin vastaan. Kunnan työntekijät sitoutuvat kunnan kehittämiseen ja työnantajan tavoitteisiin, sillä kunta olemme me ja teemme työtä itsemme hyväksi. Kannustamme kaikki mukaan Maaninka-talkoisiin: urheilu- ja nuorisoseurat, kylätomikunnat, puolueet, eläkeläisjärjestöt, yhdistykset, ym. Kertaalleen päätettyjä asioita ei tuoda uudelleen päätettäväksi, jolloin päästään jahnaavasta toimintakulttuurista.

Tonttien myymiseksi käynnistettiin aktiivinen markkinointikampanja. Samanaikaisesti kunnan toiminnassa noudatettiin tiukkaa kustannustehokkuutta ja yritteliästä ja vastuuta ottavaa työasennetta. Tavoitteeksi määriteltiin Maanigan kunnan toiminta itsenäisenä kuntana. Sen edellytyksenä kunta pyrkii kasvattamaan väkilukuaan tai ainakin säilyttämään sen. Maanigan visioksi hahmoteltiin turvallinen, luonnon läheinen, virkeä ja kehittyvä kunta, jossa on hyvä asua ja yrittää. Kunnalle ovat tärkeitä yhteistyösuhteet niin naapurikuntiin, valtiovaltaan, yliopistoon kuin yrityksiinkin. Kunnalliset ja kaupalliset palvelut ovat vähintään maan keskitasoa ja tehokkaasti järjestetyt.

Talouden keskeisiksi tavoitteiksi hyväksyttiin, että vuosikate peittää poistot, lainat voidaan lyhentää ajallaan, voidaan tehdä tarvittavat uusinvestoinnit. Kunnallisveropohjan vahvistaminen tuo kunnan talouteen tarvittavaa positiivista kasvua. Palveluiden laatu on vähintään hyvää keskitasoa – luksuspalvelut voi maksaa käyttäjä itse. Palvelujen tuottamisen pohjaksi asetettiin tehokkuus ja taloudellisuus työn mittareina.

Globalisaatio kunnan toimintakertomuksissa

Vuonna 2000 toimittiin strategian viitoittamalla tiellä. Kustannustehokkuus otettiin toimintatavaksi. Kunnalle ostettiin lisää tonttimaata keskustan tuntumasta Pihtisalmelta noin 8 hehtaaria. Vanha ja kunnostustyötä vaativa Vanha Pappila myytiin pois, samoin muutama remonttia vaativa osakehuoneisto. Kunta osallistui Lapinlahden Ekotorin toimintaan, millä pyrittiin alentamaan työttömyyttä ja vähentämään sosiaali- ja työttömyyskuluja sekä lisäämään verotuloja. Kunnan omistamien tonttien osalta aloitettiin markkinointikampanja, johon sisältyi radiomainontaa, oman laulun säveltäminen, televisiomainontaa, otteluisännyys KuPS:n otteluissa sekä perinteistä lehtimainontaa aina Helsingin Sanomia myöten. Tonttimyynti kohosikin; vuonna 1999 myytiin kolme tonttia ja vuonna 2001 jo 18 tonttia, kun kunnan tavoite oli 15 tonttia vuodessa. Tonttien myynti on vakiintunut niin, että omakotitalojen rakennuslupia myönnetään noin 20 joka vuosi. Vuonna 2006 uusien omakotitalon rakennuslupien määrä lähentelee jo 30 kappaletta. Suuria myyntiponnisteluja ei enää tarvita.

Vuoden 2000 toimintakertomuksessa todettiin kuntatalouden ja hyvinvointivaltion uhkiksi valtionvelka, suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen sekä globalisaation paineet. Todettiin, että globalisaatiota tapahtuu Euroopan lähialueilla, kun yritykset allokoivat tuotantopanoksiaan edullisimmalle ja kilpailukykyisimmälle alueelle, joskin suurten markkinoiden avautuminen edellyttää yritysten läsnäoloa

niillä. Kunnat olivat jakautumassa menestyviin ja kuihtuviin kuntiin, jolloin kuntatalouteen ei ole odotettavissa suuria liikkumavaroja. Maaningan menestyminen on kiinni lähialueiden ja maakuntakeskuksen vahvistumisesta. Maaninka siirtyi Ylä-Savon seutukunnasta Kuopion seutukuntaan. Siirtymisen perusteena oli pendelöinti Siilinjärvelle ja Kuopioon ja taloudellinen ostokäyttäytyminen sekä yliopiston ja yhteistyöverkostojen merkitys. (Maaningan kunnan vuosikertomus 2000)

Vuoden 2001 toimintakertomuksessa todettiin, ettei kuntatalouteen ole tulossa uutta rahoitusta, jolloin kuntien oman talouden ohella korostuu kuntien omistamien kuntayhtymien talouden hoito. Niissä kuntien on terävöitettävä omistajapolitiikkaansa. Kunta panosti työllisyyden hoitoon Ekotorin kautta sekä osallistui Patalahden – Patajärven lintuvesien kunnostukseen sekä muihin ympäristön puhtautta edistäviin hankkeisiin.

Vuonna 2002 nähtiin edelleen Suomen hyvinvoinnin kehittämiseen kohdistuvan paineita mm. verotulojen alentamisvaateista. Kuntien rakennekehityksen yksioikoisuutta pohdiskeltiin seuraavasti: ”Kuntien yhdistäminen ei ole yksioikoista. Kannattaa harkita samassa kehitysvaiheessa olevien kuntien yhteisiä toimialakohtaisia yhtiöitä palvelujen tuottajina. Maan kehitys on eriytymässä voimakkaasti kasvaviin keskuksiin ja hiipuvaan maaseutuun. Olisiko mahdollista eriyttää kehittämistoimet niin, että kilpailukyky politiikalla kehitetään keskusseutujen kasvua ja aluepolitiikalla tuettaisiin taantuvien alueiden palvelujen saatavuutta.”

Kunta osallistui Kuopion Seudun hankinta- ja logistiikka yhteistyöhön, otti hallinnoitavakseen maatalouslomituksen hallinnon Siilinjärven kanssa ja myöhemmin Kuopion kanssa. Katuvalaistusta lisättiin Sinisen tien varressa Maaningan ja Siilinjärven välille. Kevyen liikenteen väylä rakennettiin noin viiden kilometrin matkalle, jolloin kunnan haluttavuus asuinkuntana parani entisestään. Kunnan kiinteistöjen käyttöä tehostettiin kaiken aikaa, mm. Leppälahden koulu lakkautettiin. Kirjaston siirrosta kunnantalon tyhjiin tiloihin tehtiin päätös, samoin ala-asteen siirtymisestä yläasteella oleviin kirjaston tiloihin. Ruokahuolto keskitettiin yhdestä pisteestä tapahtuvaksi.

Kunta osallistui voimakkaalla panoksella Palo- ja pelastuslaitoksen maakunnalliseen syntymiseen. Ekomaan kautta työllistyy 15–20 henkeä vuosittain. 4-H-yhdistys ja Maaningan Mahti ovat tehneet hyvää työtä työttömyyden hoitamiseksi. Kunta oli voimakkaasti puolustamassa Halolan koetilan säilymistä kunnassa. Se onnistui hyvin ja sen asema vahvistui ja on tulevaisuudessa tukemassa Maaningan kunnan kansainvälistymistä kansainvälisten tutkimushankkeiden ja kongressien kautta. Ulkomaisille sijoittajille on esitelty aktiivisesti mahdollisuuksia investoida Maaningalle. Kansainvälistymistä on aktivoitu myös aivan konkreettisilla Aasian yliopistosta tapahtuneilla vierailuilla kunnassa. Kunnanjohtaja vieraili luennoijana aasialaisissa yliopistoissa ja toi esille myös mahdollisuutta sijoittaa Suomeen. Kunta on järjestänyt ulkoisen imagon tukemiseksi erilaisia seminaareja, ajatuksena on ollut herättää sekä kuntalaisia ja maakuntaa havaitsemaan, että globalisaatio koskettaa voimakkaasti juuri maaseutukuntia. Globalisaation kohteeksi joutuvat todella ne, jotka eivät voi vaikuttaa kehitykseen ja jotka luulevat, että se ei heitä koske.

Asuinkuntaimagoon panostaminen on vaatinut vuosittain asuntoalueiden ja niiden infrastruktuurin rakentamista, tonttien markkinointia sekä suunnitelmallista maanostoa. Tällaisia uusia alueita on ollut mm. Keskisaaren, Kinnulanlahden, Kiviharjun, Mäntyrinteen ja Pellonpään alueet. Nyt asemakaavan avulla tarkastellaan tihentämistä keskustan, Pihtisalmen ja Keskisaaren alueita. Kunnalla on varastossaan ainakin viiden vuoden tonttivaranto. Raakamaan hinnat ovat ennakkoinnista johtuen säilyneet kohtuullisina.

Hallitse kaasua ja jarru

Maaningan kunnassa on panostettu muutosjohtamiseen, jossa keskeisenä elementtinä on ollut ns. jarrun ja kaasun hallitseminen samanaikaisesti. Toiminnassa on pyritty tehokkaaseen, keskitettyyn ja virtaviivaiseen toimintaan, mutta samaan aikaan on markkinoitu kasvua asukaskuntastrategian mukaisesti. Sen lisäksi on panostettu aktiivisesti palveluja parantaviin investointeihin sekä tehty jo kauan toivelistalla olleet investoinnit. Investointien suuruus on ollut joka vuosi yli 1 miljoona euroa. Investointien rahoittaminen on tapahtunut viime vuosina kassasta talouden paraneamisen myötä. Julkikuva on saatu kääntymään niin, että kunta nähdään kehittyvänä, talouden osaavana ja uudistuvana kuntana. Työntekijöiden usko työpaikan turvallisuuteen on hyvä ja Maaninka-henki on vahvistunut.

Maaningan kunnan työttömyys oli vuosituhannen vaihteessa maan heikoimpien joukossa, esim. vuonna 1998 yli 19 prosenttia. Nyt kunta on kolmen pienimmän työttömyysprosentin omaavia kuntia, vuonna 2005 työttömyys oli keskimäärin 11 prosenttia vuositasolla, aika ajoin jo alle 9 prosenttia.

Maaningan veroprosentti on edelleen 18 ja on Pohjois-Savon alhaisin. Efektiivinen veroprosentti on vain 12,23 johtuen veroihin kohdistuvista vähennyksistä. Veropohja asukasta kohden (1 820 euroa/asukas) on 15. sijalla Pohjois-Savossa. Vuosikate ja tulos ovat olleet useana vuonna viiden parhaan joukossa. Lainojen määrä asukasta kohden on toiseksi alhaisin (500 euroa/asukas) ja koko konsernin lainat ovat 1 036 euroa/asukas. Kunnan omavaraisuusaste on 76 prosenttia sekä suhteellinen velkaantuneisuus 20,8 prosenttia.

Kunnan vuosikate on kehittynyt suotuisasti. Vuoden 1999 15 tuhannen euron vuosikatteesta on päästy parhaimmillaan 1 451 euron vuosikatteeseen. Tulos on vastaavasti vaihdellut – 364 eurosta aina 1 212 euron tulokseen. Talous on ollut viiden parhaan joukossa Pohjois-Savossa, kun vuosituhannen vaihteessa kunta oli viimeisten joukossa. Pohjois-Savon liiton yhdistetyllä kehittyneisyysmittarilla mitattuna kunta oli sijoilla 19.–20. vuosituhannen vaihteessa, mutta jo 2004 sijoilla 3–5.

Yhteenvetona voidaan tiivistää toimintamalli, jolla Maaningan kunta on toiminut globaalissa toimintaympäristössä. Muutosjohtamisen kautta on päästy tarkkaan taloudenpitoon, mutta on ennakoitu tulevat muutokset. Tulopuolella kunta on panostanut asuinkuntapolitiikkaan ja tätä kautta saanut uusia veronmaksajia. Veropohja on pystytty tasapainottamaan. Viljelijäpohjaiseen asukaskuntaan on saatu

palkansaajia. Työttömyyden alentamiseen tehty panostus on parantanut ihmisten tulotasoja. Kunta on säästänyt sosiaalitoimen kuluissa, mutta on saanut vastaavasti lisää verotuloja. Projektin kautta saatu hyöty on ollut suurempi kuin siihen uhratut panokset. Tavoitteena on ollut saada kunnan kustannustaso keskitason alapuolelle, jolloin toimintaan jää liikkumavapautta. Veroprosentti on pidetty alhaisena ja toiminta tehokkaana. Veron korotus on säästetty tulevaan koulun peruskorjaukseen, jonka kustannusarvio on noin 5 miljoonaa euroa. Omaisuus on jo säästetty. Kustannustehokkuutta on haettu Siilinjärven kunnan kanssa tehtävällä yhteistyöllä kirjastotoimen, terveyskeskuspalveluiden, kotihoidon, vesi- ja jätevesihuollon osalta. Seudullisesti on yhdistetty lomitushallinto Maaningalle, henkilöstö- ja taloushallinto yhtiöitetty ja vesihuollon yhtiöittämisselvitys on valmistumassa. Kunta ulkoisti atk-hallinnon palvelut vuoden 2005 alusta. Globalisoituvan maailman tarpeita hoidettiin rakentamalla oma valokuituyhteys Siilinjärvelle 2002. Kunnan taloudet ovat laajakaistan piirissä noin 95–97 prosenttisesti. Kunta on pyrkinyt kiinteistöjen järkevään täyskäyttöön ja sitä kautta myymään tyhjiä ja kunnostettavia asuntoja sekä yhden kyläkoulun. Ruokahuollon keskittäminen on vähentänyt myös henkilöstöä.

Kirjoittaja toimi Maaningan kunnanjohtajana 1999–2006. Syyskuun alussa 2006 hän siirtyi Jalasjärven kunnanjohtajaksi. Hän on yhteiskuntatieteiden tohtori ja dosentti.

Lähteet

Maaningan kunnan analyysi ja strategia 2000–2005

Maaningan kunnan suuntaviivat ja toimintastrategia vuoteen 2005

Maaningan kunnan toimintakertomukset 1999–2005

Johtopäätöksiä

Ei ole mitään maailmanlaajuista ilman, että sillä olisi juuret jossakin paikassa, ei mitään paikallista ilman, että sillä olisi kosketuspintoja lukemattomiin muihin paikkoihin. (Taipale)

Tämä osa pyrkii koostamaan yhteen tässä julkaisussa aiemmin käsiteltyjä teemoja, jotka kattavat laajasti kuntien jokapäiväistä toimintaa ja kuntien niin sanottua ulkoista toimintaympäristöä. Globalisaatio on kuntien ulkoisen toimintaympäristön erittäin vahva muutosvoima, jonka ”lopullista” kehityssuuntaa ei voida tietää. Tiedämme sen mitä tällä hetkellä näemme. Tästä nousee kaksi kysymystä: ”Näemmekö riittävästi?” ja ”Osaammeko tulkita näkemäämme oikein?”

Julkaisun artikkeleiden perusteella kumpaankin kysymykseen voi vastata ainakin osittain kielteisesti. Jälkimmäinen kysymys on luonteeltaan tietysti siinä määrin universaali, että vastauksen antaminen kuuluu ehkä enemmän jälkipolville kuin aikalaisille.

Kielteisiä vastauksia voi kuitenkin perustella ilmi tulleilla faktoilla. Ensinnäkin, kirjoittajat esittävät lukuisia kysymyksiä. Niitä on enemmän kuin vastauksia. Toiseksi, kirjoittajien käsitykset eroavat keskenään.

Kun yksi esittää pienen kunnan – ainakin tähän asti – menestyksekkään globalisaatiostrategian, toiset kiistävät sen mahdollisuuden vetoamalla metropolisoitumisen voimaan.

Kun yhdet antavat ymmärtää, että globalisaatio on otettava annettuna ja siihen on sopeuduttava, toiset etsivät keinoja globalisaation suitsemiseksi tai kesyttämiseksi.

Toisille globalisaation voidaan tulkita olevan implisiittisesti ”hyvä” ilmiö. Toiset antavat milteipä eksplisiittisesti ymmärtää sen olevan ”paha”.

Tämän artikkelin perustarkoituksena on seuloa esiin muiden kirjoitusten esille nostamia teemoja, globalisaation vaikutuksia ja mahdollisia varautumis- tai selviytymisstrategioita. Tarkastelun kohde on aina kunta tai kuntajoukko (alue).

Mitä globalisaatio on?

Aloitetaan globalisaatiosta itsestään. Mitä globalisaatio on? Määritelmiä on lukuisia kuten määrittelijöitäkin. Usein korostetaan kahta asiaa. Ensimmäinen on se, että globalisaatio ei ole uusi ilmiö. Tällöin katse useimmiten kohdistetaan globalisaation

taloudelliseen puoleen ja nähdään, että talouden kansainvälistymisen nykyinen vaihe on jo varsin pitkään tapahtuneen kehityksen luonnollinen jatke.

Toinen on se, että globalisaatio on muutakin kuin vain taloudellinen ilmiö. Useaan lähteeseen tukeutuen Sunnari määrittelee globalisaation näin: ”Termi globalisaatio viittaa maapalloistumiseen ja globalisointi maapallon laajuiseksi tekemiseen. Kyse ei ole uudesta asiasta vaan uusista painotuksista – esimerkiksi entistä globaalimmista, määräysvaltaisemmista ja valtiollisesta säännöstelystä ja kontrollista irrotetuista markkinoista sekä nopeista muutoksista aika-tila-suhteissa. Lokaalien ja globaalien prosessien ja struktuurien keskinäinen riippuvuus on niin ikään syventynyt, samoin polarisaatio eri ihmisten ja ihmisryhmien välillä. Muutoksessa ja muutospaineissa ovat myös elämisen kulttuurit sekä maantieteelliset, hallinnolliset ja mentaaliset aluejaot.”

”Globalisaatio-termin viittaus maapalloistumiseen on siinä mielessä oikea, että kyse on prosesseista, joissa maapallon sosiaaliset, kulttuuriset, ekologiset ja taloudelliset suhteet ja niihin liittyvät haasteet ja ongelmat punoutuvat entistä kokonaisvaltaisemmin toisiinsa ja voivat entistä laaja-alaisemmin vaikuttaa elämään eri puolilla maapalloa. Globalisaation prosessit eivät kuitenkaan etene samalla tavoin kautta maapallon eivätkä niiden vaikutukset ole samanlaiset eivätkä edes samansuuntaiset kaikille,....”

Useimmiten globalisaation mahdollistavina välineinä on nähty uusi informaatio- ja kommunikaatioteknologia sekä maapalloistunut media. Globalisaation henkisenä isänä nähdään uusliberalistinen, markkinoiden ”viisautta” kannattava aatesuunta.

Onko globalisaatiolle vaihtoehtoja?

Yleisesti ottaen globalisaatiolle ei juurikaan nähdä vaihtoehtoja. Tämän julkaisun artikkelit – kuten kirjallisuus muutoinkin – joko ottavat globalisaation annettuna tai kyseenalaistavat globalisaation nykyisen muodon. Yksi tärkeä nykymuotoisen globalisaation vastainen argumentti tässä yhteydessä on se, että sen nähdään vievän pohjaa paikalliselta päätöksenteolta. Globalisaatio tulee kunnille ulkoa ja annettuna eikä kunnilla ole muuta mahdollisuutta kuin sopeutua.

Kysymys onkin enemmän siitä, että globalisaatiolle halutaan asettaa pelinsääntöjä. Puhutaan oikeudenmukaisesta globalisaatiosta. Esimerkiksi Amartya Sen on todennut¹: ”...keskeinen kiistakysymys ei olekaan globalisaatio itsessään tai markkinoiden käyttö instituutiona, vaan institutionaalisten sopimusten epäoikeudenmukaisuus, joka jakaa globalisaation hyödyt erittäin epätasaisesti. Kysymys ei ole siitä saavatko myös köyhät globalisaatiosta jotain vaan siitä, saavatko he oikeudenmukaisen osuuden ja reilun mahdollisuuden.”

1 Sen, A. (2002) 'How to judge globalization', The American Prospect Online.

Samaa pelinsääntöjen asettamista toisessa yhteydessä perää myös Koistinen: ”Positiivisten tulosten saavuttaminen edellyttää kuitenkin sitä, että ihmisten ja työvoiman kansainvälistä käyttöä, ja myös yritysten ja yhteiskunnallisten instituutioiden toimintaa, säännellään kansainvälisin sopimuksin ja sen lisäksi kunkin yhteiskunnan ja yritysten käytössä olevin keinoin.”

Globalisaatio muovaa aluerakennetta

Talouden globalisaation katsotaan edistävän suurten yksiköiden syntymistä. Vuonna 2005 julkaistun tiedon mukaan sadasta maailman suurimmasta talousyksiköstä 52 oli monikansallisia yrityksiä ja 48 kansallisvaltiota. On myös arvioitu, että yhdelle toimialalle mahtuisi maailmassa 2–3 suurta toimijaa. Voisiko samansuuntainen logiikka toimia myös aluerakenteessa?

Moni kirjoittaja toteaa, että globalisaatiossa menestyminen edellyttää riittävän laajaa aluetta ja väestöpohjaa. Kunta- ja palvelurakenneuudistustakin tarkastellaan kuntakentän sopeutumisena globalisaation haasteisiin. Pisimmälle vietyä suuruuden logiikka näyttäytyy Taavitsaisen artikkelissa, jonka päätavoitteena on osoittaa, että: ”alueellistuminen, joka yhdistää kaupunkien ydinosat ja kaupunkeja ympäröivät kehysalueet toiminnallisesti monipuolisiksi yhteistyökokonaisuuksiksi ja luo maantieteellisesti hyvin laajoja metropolirakenteita, on nostettu tärkeäksi keinoksi vastata kiristyneeseen ja tulevaisuudessa todennäköisesti nykyistäkin kovemmaksi käyvään maailmanlaajuiseen talouskilpailuun.”

Eskelinen puolestaan kirjoittaa: ”Kaiken kaikkiaan Suomen kokemukset viittaavat siihen, ettei alue- ja yhdyskuntarakenteen merkitystä ole syytä liioitella talous- ja yhteiskuntakehityksen kokemuksilla ja näkymiä arvioitaessa. Tähän on ilmeinen houkutus, koska se on erottuva ja konkreettinen kohde – hyvä vihollinen. Esimerkiksi kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskeva keskustelu on kirvoittanut madonlukuja siitä, miten hevosvetoiseen aikaan kiinnijämähtänyt Suomi on kerralla virtaviivaistettava.” Ja edelleen: ”Tulevaisuuden Suomi sijaitsee toimintajärjestelmänä entistä suppeammalla alueella. Globalisaatio liittyy tähän muutokseen, mutta ei sinänsä määrää sen kulkua. Erilaiset globalisaatiostrategiat ovat mahdollisia myös alue- ja yhdyskuntarakennetta ja alueiden kehittämistä koskevissa valinnoissa.”

Kaksi havaitsijaa, samat havainnot (?) mutta erilaiset johtopäätökset. Kun lisäämme joukkoon vielä Laurilan huomion, saamme mielenkiintoisen kirjon käsityksiä globalisaation vaikutuksista aluerakenteeseen ja käytettävissä olevista keinoista kehityksen ”hallitsemiseen”.

”Parhaillaan käynnissä oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus on yksi ilmentymä globalisaation tuomasta haasteesta aluekehitykselle ja sitä koskevalle politiikalle. Ainakin kansalaisille uudistusta selvästi markkinoidaan pyrkimyksenä turvata paitsi paikalliset palvelut myös säilyttää maan nykyinen asutusrakenne. Esitetyistä uudistumalleista myös näkyy, että käytettävissä olevia keinoja ei ole paljon jäljellä. Keskustelussa on keskitytty liikaakin kuntarakennetta koskeviin hallinnollisiin sääntelykeinoihin ja staattisluontoisiin ratkaisuihin, ja vähemmän on mietitty aluetalou-

den markkinadynamiikkaa ja keskittymisen voimaa. Tästä asetelmasta katsottuna vastaukset globalisaation varsinaisiin haasteisiin jäävät puuttumaan. Parempi lähestymistapa olisi ottaa markkinadynamiikka lähtökohtaisesti annettuna ja keskittyä hyvinvointiyhteiskunnan vielä voimissaan olevan ja ehkä aiempaa tärkeämmäksi tulleen politiikkainstrumentin eli fiskaalisen federalismin sovittamiseen uusien olosuhteiden puitteisiin.” (fiskaalisen federalismin oppi tarkoittaa julkiselle vallalle markkinataloudessa kuuluvien tehtävien ja niistä koituvien kustannusten taloudellisesti perusteltua jakamista valtion ja kuntien kesken.) ”Globaalitalouden oloissa lopulta parasta aluepolitiikkaa olisikin edistää kuntienvälistä kilpailua ja luoda niiden kesken aidot markkinaolosuhteet.”

Pienten kuntien kohtalo

Voittajia näyttävät olevan siis suuremmat kuntayksiköt tai ainakin niin, että globaalitalouden oloissa suuruus on välttämätön mutta ei riittävä ehto. Useassa artikkelissa todetaan, että Suomessa on yksi metropolialue eli pääkaupunkiseutu. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamisen jälkeen Suomessa on pääsääntöisesti väestöltään yli 20 000 ihmisen kuntia. Onko tämä riittävä koko vai pitäisikö ”hartioita leventää” vielä tästäkin?

Kansainvälisen vertailun mukaan suomalaiset kunnat ovat uudistuksenkin jälkeen vielä pieniä. Tämä voidaan sanoa jo nyt. Jos kuntien lukumäärä romahtaisi vaikkapa sataan, niiden keskimääräinen asukasluku olisi noin 52 000.

Mikä on kirjoittajien sanoma näille pienille kunnille, jotka eivät puhtaasti maantieteellisistä syistä voi koskaan saavuttaa ”suurta” väestöpohjaa?

Ikävä kyllä vastaukset ovat kovin vähissä.

”Mahdollisuus asua ainakin osa vuodesta kaukana kaikesta saattaa siis osoittautua myös pienten yhteisöjen kilpailutekijäksi, ja samalla haasteeksi sellaisille alue- ja yhdyskuntarakenteen suunnittelun oppirakennelmille, joiden johtava periaate on tiivistää ihmisen toiminta rationaalisesti organisoituihin keskittymiin.” (Eskelinen)

”Pyrittäessä luomaan paikallisia työpaikkoja kelvollinen ratkaisu voi joissakin tapauksissa olla puhelinpalveluja tai -myyntiä harjoittava keskus, vaikka sitä pidentäänkin helposti periferiaalle tyypillisenä toisarvoisena toimintana.” (Väyrynen)

”Pienten kuntien tulevaisuutta ei kuitenkaan pidä nähdä yksinomaan synkässä valossa. Pitkällä tähtäyksellä tarkasteltuna muuttoliike tasoittaa kuntien väliset elintasoerot, kun reaali-palkat laskevat muuttovoittokunnissa ja nousevat muuttotappiokunnissa. Kun erilaiset ihmiset lisäksi hakeutuvat preferenssiensä mukaan asumaan erilaisiin kuntiin, voivat myös harvaanasutut alueet olla hyvinvointimelessä hyvinkin kukoistavia ja houkuttelevia. Muuttotappio kyllä pakottaa kunnat rationalisoimaan palveluitaan ja keskittämään niitä alueellisiin keskuksiin, joten asukkaiden on liikuttava koko ajan enemmän hyödykkeiden ja palvelujen perässä.” (Laurila)

Mitä voidaan oppia Maaningan esimerkistä? Voidaanko toimintaympäristöä analysoimalla ja oikeita johtopäätöksiä tekemällä selvittää myös tulevaisuudessa?

Onko myös pienellä kunnalla sellaisia vahvuuksia, joita kehittämällä kunta pysyy elinvoimaisena? Mitä ”Maaninka-henki” kertoo kunnan sosiaalisesta pääomasta ja luottamuksesta, joita myös muut kirjoittajat painottavat välttämättöminä kehityksen edellytyksinä? Tässä joukko kysymyksiä, jotka ainakin vielä odottavat vastaustaan.

Kuntien ja alueiden imperatiivit

Onko kunnilla erilaisia mahdollisuuksia vastata globalisaation haasteisiin vai onko kyseessä sellainen tekijä, joka ei jätä paikallisille ja alueellisille toimijoille valinnanvaraakaan? Vastauksia voi etsiä kirjoittajilta.

Eskelinen kirjoittaa: ”Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset ovat kuitenkin paljon hidasliikkeisempiä kuin yritysten ja ihmisten elämän käänteet. Vaikka julkisessa keskustelussa on tavallista puhua alueiden ja kuntien tyhjenemisestä, tätä odotetun ajan käy pitkäksi. Useimmissa pienissä yhdyskunnissa ja useimmilla harvaan asutuilla alueilla asuu ihmisiä myös tulevaisuudessa. Jos tämä nähdään ongelmana, sen kanssa on parasta opetella elämään”.

Eskelisen mukaan paikkakunnilla on valinnanmahdollisuuksia: ”Ylipäätään globalisaation oloissa jää entistä vähemmän tilaa maan sisäiselle yhdyskuntarakenteen hierarkialle siten, että innovaatiotoiminta sijoittuisi voittopuolisesti suurimmille kaupunkiseuduille ja sivutoimipaikat suoritustason tehtävineen muualle siihen tapaan kuin nykyistä suljetumman talouden aikana. Globalisaatio haastaa kaikki paikkakunnat samalle lähtöviivalle. Ne voivat kuitenkin ainakin periaatteessa valita oman lajinsa eli erikoistua aloille, joihin niiden voimavarat sopivat parhaiten”.

Tulevaisuuden Suomi sijaitsee toimintajärjestelmänä entistä suppeammalla alueella. Globalisaatio liittyy tähän muutokseen, mutta ei sinänsä määrää sen kulkua. Erilaiset globalisaatiostrategiat ovat mahdollisia myös alue- ja yhdyskuntarakennetta ja alueiden kehittämistä koskevissa valinnoissa.

Laurila puolestaan kirjoittaa: ”On selvää, että Suomen kuntakentän kehitys on yhä selvemmin uusien, globaalien markkinatalouden rationaliteettien käsissä, jotka vahvistavat aluekehityksen taloudellisia lainalaisuuksia ja kaventavat sen hallinnan mahdollisuuksia ja perusteluita.”

Laurilan näkemyksen mukaan yritysten ja kansalaisten liikkuminen johtaa kuitenkin tuotannontekijöiden tehokkaaseen allokaatioon toimialojen ja alueiden kesken. Paikalliset ongelmat ja menetykset tulee nähdä tämän prosessin väistämättöminä sopeutumiskustannuksina.

Väyrynen näkee asian näin: ”Myös kaupungeilla on voimaa ja mahdollisuuksia tehdä valintoja: niiden ”ei tarvitse olla lehtiä tuulessa”. Käytössä voivat olla sekä markkinapohjainen että sosiaalisesti suuntautunut strategia, joiden välinen valinta riippuu vallitsevasta tilanteesta (Savitch & Kantor 2002: 346–53). Tästä syystä aluekehitykseen ja -politiikkaan liittyvät ratkaisut, varsinkin taloudellisilla keskusalueilla, vaikuttavat myös globalisaation suuntaan. Vaikka globalisaatio onkin vaikuttavampi voima, niin sen suhde aluekehitykseen on kaksisuuntainen virta. Alueilla on

siis merkitystä.”

Yksi toteamus voisi olla se, että yksiselitteistä johtopäätöstä on mahdoton tehdä. Tätä voitaisiin kutsua ”joko–tai” -lähestymistavaksi. Jos asiaa tarkastellaan ”sekä–että” -näkökulmasta, voidaan päätyä toiseenkin tulokseen. Kuntien on otettava globalisaatio huomioon ulkoisen toimintaympäristön voimakkaana muutostekijänä. Vain näin ne voivat säilyttää ainakin teoriassa osan toimintansa vapausasteista.

Edellä esitettyä ajatuskulkua tukee Juntusen näkemys: ”Ajatuksena oli herättää sekä kuntalaisia ja maakuntaa ajatuksella, että globalisaatio koskettaa juuri voimakkaasti maaseutukuntia. Globalisaation kohteeksi joutuvat todella ne, jotka eivät voi vaikuttaa kehitykseen ja jotka luulevat, että se ei heitä koske.”

Hyvinvointipolitiikka globalisaation syleilyssä

Siirryttäessä käsittelemään hyvinvointipolitiikan alaan kuuluvia asioita – peruskoulutusta, terveyspalveluja ja sosiaalipalveluja – liikutaan toisenlaisessa maisemassa kuin edellä. Talous ja aluerakenne ovat makrotason asioita. Palvelut sen sijaan koskettavat suoraan jokaista kuntalaista. Artikkeleita yhdistävät muun muassa seuraavat teemat: huoli palvelujen tarjonnan muuttumisesta entistä markkinaehtoisemmaksi, palvelujen vähittäinen siirtyminen elinkeinopolitiikan piiriin luettaviksi toiminnoiksi, kansalaisen muuttuminen kuluttajaksi, tilaaja–tuottaja -toimintatavan harkitsematon yleistyminen sekä kielenkäytön siirtymä yhteisvastuuta ja yhteisöllisyyttä korostavasta diskurssista yksilöllisiä mahdollisuuksia, kilpailua ja tehokkuutta korostavaan diskurssiin.

Sunnarin mukaan: ”(Suomalaisessa peruskoulutuksessa) Toteutetut muutokset ovatkin antaneet enemmän mahdollisuuksia sellaisille kunnille, kouluille ja perheille, joilla on taloudellisia mahdollisuuksia erikoistua ja tehdä persoonallisia valintoja,.... Samaan aikaan muutokset ovat aiheuttaneet riskin, että kunnat ja perheet, joilla ei ole resursseja, päätyvät entistä useammin marginaaliin. Uusliberalistisen ajattelutavan mukaan marginalisoituminen on kuitenkin kunkin oma ongelma, vaikka elämän arki osoittaa, että muodollisesti samanlaiset mahdollisuudet eivät tarjoa samanlaisia tosiasiallisia mahdollisuuksia eri alueille ja ihmisille.”

Kirjoittajat peräänkuuluttavat arvokeskustelua siitä, miten hyvinvointipalvelut turvataan ja mikä on niiden sisältö yhä globaalimmaksi käyvässä maailmassa. Tarvitaan keskustelua siitä, mitä tavoitteita me globalisaatiolle asetamme, mikä on paikallisuuden ja globaalin välinen suhde, miten käy kansalaisuudelle, tasa-arvolle, jne.

Haverinen ja Särkelä painottavat kuntapäätäjien merkitystä valintojen tekemisessä: ”Koko ajan tehdään valintoja, jotka vaikuttavat siihen, keille yhteiskunta on hyvä, keille palveluja tarjotaan, keitä priorisoidaan ja keitä jätetään sivuun. Valinnat vaativat kuntien poliittisilta päätöksentekijöiltä taitoa ja rohkeutta. Tarvitaan arvovalintoja ja erilaisten asiakasryhmien palvelutarpeiden huomioimista. Kasvatuksen, hoivan ja huolenpidon, sosiaalityön ja muita sosiaalipalveluja järjestetään jatkosakin. Kuntapäätäjät ratkaisevat, ovatko yhteistyö ja kumppanuus, luottamus ja sosiaalinen pääoma keskeisiä uusien rakenteiden menestystekijöitä ja ovatko ihmis-

lähtöisyys ja laatu palvelujen tuottamista ja tarjontaa ohjaavia periaatteita.”

Työvoiman liikkuvuus on pakkoa ja mahdollisuutta

Globalisaatio on edistänyt kaikenlaista liikkuvuutta. Käsien kosketeltavat tavarat liikkuvat paikasta toiseen. Myös aineettomat entiteetit – palvelut, informaatio, patentit, pääoma – liikkuvat. Niin liikkuu myös työvoima. Uutena ilmiönä työmarkkinoille on ilmaantunut joukko, jota kutsutaan nimellä ”knowledge nomads” (tietopaimentolaiset). Jo nimi nomadi viittaa vaeltamiseen. Tässä tapauksessa ei karjan mukana vaan työpaikan perässä. Tietopaimentolaisen työssäkäyntialue on koko maailma.

Globalisaatio toisaalta mahdollistaa ihmisten liikkuvuuden ja toisaalta pakottaa ihmiset liikkumaan. Kaupungistuminen etenee maailman laajuisesti. YK:n Habitat-ohjelman mukaan vuonna 2007 yli puolet maapallon väestöstä asuu kaupungeissa. Slummeissa asuu yli miljardi ihmistä. Vuonna 2050 arvellaan yli 6 miljardin ihmisen asuvan kaupungeissa.

Koistinen pohtii kirjoituksessaan, mitä ehtoja työvoiman käytölle tulisi asettaa, jotta globalisaatiosta muodostuisi sosiaalisesti kestävää.

”Globalisoituvassa maailmassa emme voi estää(näitä) yritystoiminnan muutoksia, mutta kun yritystoiminnan muutosten yhteiskunnalliset vaikutukset monimutkaistuvat ja saavat mittavat suhteet niin paikallisella kuin globaalillakin tasolla, herää kysymys, miten yritysten, ammattiliittojen, paikallisten viranomaisten ja miksei myös yksilöiden, yritysten työntekijöiden, kuluttajien ja kansalaisten tulisi toimia, jotta muutokset voisivat tapahtua yritysten toimintaedellytyksiä kehittäen mutta samalla sosiaalisesti kestäväällä tavalla?”

Hän kysyy edelleen, miten hallitus ja työmarkkinajärjestöt, kunnat ja kansalaisjärjestöt suhtautuvat silloin, kun yritykset siirtävät toimintojaan kotimaasta muualle. Olemme siirtyneet pois kansallisten ratkaisujen maailmasta ja meidän on kysyttävä, miten tulisi toimia globaalissa ympäristössä. Esimerkiksi ”miten suhtaudumme Suomessa vallitseviin sosiaaliin oikeuksiin, kun niihin tulisi olla pääsy myös niillä, jotka tulevat asumaan tänne ja tekevät työtä yhteiskuntamme hyväksi.”

Koistisen johtopäätös on, että näistä asioista on Suomessa keskusteltu liian vähän ja vähäistä keskustelua on sävyttänyt ”terveen kansallisen itsekkyyden argumentti” pikemminkin kuin aktiivinen ja positiivinen tulevaisuustavoite.

Myös Raunio käsittelee samaa teemaa. Hänen näkökulmansa on kansainvälistyvien työmarkkinoiden johtaminen Suomessa. Tärkeä aspekti on ulkomaisen työvoiman saaminen maahan korvaamaan omaa vähenevää työvoimaa.

Raunio nimeää kolme tärkeätä tasoa: rakenteet, prosessit (palvelu- ja kehittämisprosessit) ja työnantajien edellytykset rekrytoida ja työllistää ulkomaalaisia työntekijöitä.

Julkisen valta, kunnat mukaan lukien, on päävastuussa rakenteiden ja prosessien luomisessa. Kolmas taso kuuluu työnantajille itselleen. Kunnat ovat myös työnantajia. Tässä roolissa niillä on paljon oppimista kuten muillakin työnantajilla.

Harvalla, jos millään kunnalla on tällä hetkellä osaamista rekrytoida työvoimaa suoraan ulkomailta tai toimia monikulttuurisena työnantajana.

Raunion mukaan ”Ongelma ei ole niinkään osaajien tai työvoiman joukkopako Suomesta, tai rajoilla odottavat siirtotyöläisten legioonat. Päinvastoin, uhkana on lähinnä jonkin asteinen syrjäytyminen kansainvälistyviltä työmarkkinoilta”.

Muutamia ajatuksia kunnan ja globalisaation yhteiselämästä

- Kyseessä ei ole välttämättä rakkausavioliitto. Se muistuttaa enemmänkin pakkoavioliittoa.
- Globalisaatiolla on samanaikaisesti suhde kaikkiin paikallisyhteisöihin.
- Globalisaatiosta ei voi saada eroa. Suhde on elämän mittainen.
- Globalisaatio ei kohtele kaikkia suhteitaan tasapuolisesti – se suosii toisia ja syrjii toisia.
- Suuri on tasasuhtaisempi pari globalisaatiolle kuin pieni.
- Suuruus on menestymisen välttämätön mutta ei kuitenkaan riittävä ehto.
- Pienikin voi menestyä, jos se löytää parhaat puolensa ja vahvuutensa.
- Globalisaatiota on tarkkailtava ja opittava elämään sen kanssa.
- Se on joskus julma ja epäoikeudenmukainen. Usein se on ennustamaton. Aina se on läsnä.

Lopuksi esitetään muutama esimerkki siitä, kuinka väistämättömältä näyttävä kehityssuunta saadaan muuttumaan, jos siihen on vahvaa halua ja (poliittista) johtajuutta.

Ensimmäinen koskee Taipaleen kirjoituksessaan käsittelemää tapausta. Melbournen kaupunki on päättänyt siirtyä energiatuotannossa uusiintuviin energialähteisiin. Hän liittää tämän esimerkin palvelujen tuotantotavasta käytävään keskusteluun ja kysyy, miten melbournelaiset valtuutetut olisivat voineet tehdä tällaista ratkaisua, jos energiahuolto olisi monikansallisen pörssiyhtiön omistuksessa.

Taipale esittää myös toisen esimerkin. Seattlen kaupunginjohtaja Greg Nickels sanoi Washingtonissa kesällä 2005 näin: ”Kaupunginjohtajat kautta Pohjois-Amerikan tekevät sen selväksi: emme jää odottamaan liittovaltion hallituksen toimia kasvihuonekaasujen synnyn estämiseksi. Astumme nyt esiin ja osoitamme johtajuutta paikallistasolla, kaupunki toisensa jälkeen.”

Lopuksi mielenkiintoinen avaus, joka käsittelee ammattiyhdistysliikkeen toimintatapojen muutosta globaalissa maailmassa².

Stern on palvelualojen kansainvälisen liiton puheenjohtaja ja radikaalin toimijan maineessa. Palvelut (esimerkiksi talonmies- tai siivouspalvelut) edustavat toimi-

² Perustuu Andy Sternin haastatteluun, McKinseyQuarterly, 23 November 2006 “An interview with the head of the Service Employees International Union”

alaa, jota on vaikea siirtää toiseen maahan, ”ulkoistaa”. Hänen visionaan on nostaa palvelualojen työntekijöiden työolosuhteita, saada heidät sairaskassaan piiriin ja vastustaa alhaiseen palkkautukseen perustuvaa tuottavuuden kohottamista.

Keskeinen ajatus on, että yritysten muuttuessa globaaleiksi, ammattiyhdistysliikkeen on seurattava perässä. Tavoitteena on koko toimialan käsittävä globaali järjestö. Hän näkee myös mahdollisena ja toivottavana, että globaali ay-liike, yritysten yhteiskuntavastuuta korostava liike ja kansalaisliikkeet yhdentyvät suureksi ja merkittäväksi globaaliksi toimijaksi.

Pikanttina yksityiskohtana Stern esittää lakkojen ”ulkoistamista”. Työtaistelu Amerikassa on kallista. Taloudellisesti järkevämpää onkin lakkoilla samaa työnantajaa vastaan esimerkiksi Intiassa tai Indonesiassa tai muussa globaalin työnantajan toimintojen kannalta strategisessa kohteessa.

Esimerkki osoittaa hyvää tilannearvioita, innovatiivisuutta uudessa tilanteessa ja vahvaa uskoa siihen mitä tekee. Tällainen suhtautuminen ei tekisi pahaa suomalaisessa kuntakentässäkään.

Kirjoittaja toimii kehityspäällikkönä Suomen Kuntaliitossa.

Liite 1

Globalisaatio ja kunta-alan työmarkkinakysymykset

Valtioneuvosto käynnisti maaliskuussa 2006 selvityshankkeen globalisaatiosta, sen Euroopalle ja Suomelle asettamista politiikkahaasteista ja globalisaatiopolitiikan vastauksista näihin haasteisiin. Selvityshankkeen tarkoituksena on palvella Suomen EU-puheenjohtajuuskauden tavoitteita, tukea Suomen kansallisen Lissabon-ohjelman päivitystä ja antaa aineksia Suomen kilpailukyky politiikan kehittämiseen. Selvityshanke johtopäätöksineen valmistui joulukuussa 2006. Hanke on jatkoa vuoden 2004 Suomi maailmantaloudessa – selvityksille, jossa keskeisiksi asioiksi nousivat osaaminen, avautuminen ja uudistuminen.

Hankkeen yhteydessä on aktivoitu myös työmarkkinaosapuolia toimialakoh- taisten vuoropuhelujen jatkamiseen. Lähes 20 toimialaa raportoi syyskuussa valtio- neuvoston kanslialle alan globalisaatiokysymyksistä. Myös Kunnallinen työmarkki- nalaitos ja kunta-alan pääsopijajärjestöt laativat yhteisen muistion 'Globalisaatio ja kunta-alan työmarkkinakysymykset'.

Kunta-alan työmarkkinaosapuolet nostavat haasteiksi erityisesti kunnallisten palvelujen aseman ja rahoituksen muuttuvassa toimintaympäristössä, osaavan työ- voiman saatavuuden turvaamisen sekä toiminnan tuloksellisuuden ja johtamisen kehittämisen. Muistio sisältää ehdotuksia valtiovalle ja kunta-alan työmarkkina- osapuolten keskinäisiä toimia.

GLOBALISAATIO JA KUNTA-ALAN TYÖMARKKINA- KYSYMYKSET

Valtioneuvoston kanslian aloitteesta käynnistettiin useilla toimialoilla vuonna 2004 vuoropuhelu globalisaatiokysymyksistä. Sen jälkeen monet haasteet ovat täsmentyneet, ja kansalliset valmiutemme tehdä johtopää- töksiä ovat kohentuneet. Kokonaisnäkemys suomalaiseen yhteiskuntaan kohdistuvista kehitysvaatimuksista kuitenkin yhä puuttuu. Sen luomiseksi tulisi ottaa paremmin huomioon julkiset palvelut, jotka ovat Suomen kil- pailukyvyn ja hyvinvoinnin perusta.

Lissabonin strategia on Euroopan unionin vastaus globalisaatioon, se asettaa tavoitteita kansallista globalisaatiovalmistelua monipuolisemmin ja määrittää sosiaali-, terveys- ja koulutuspolitiikan tehtävät talouspo- litiikan lähtökohdista. On syytä korostaa, että Lissabonin strategia on syvällisesti jäsenvaltioiden politiikkaa ja myös suomalaisten, kunnallisten palvelujen kehittämistä koskeva tavoitekokonaisuus.

Kunta-alan työmarkkinaosapuolet katsovat, että Suomen globalisaatiostrategian muotoilemisessa ja Lissabonin strategian kansallisen toimenpideohjelman tarkistamisessa tulee huomiota kiinnittää siihen, miten toimenpiteillä edistetään maamme kilpailukykyä ja kansalaisten taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia. Kunta-alan näkökulmasta erityishaasteita ovat palvelujen rahoitus, osaava työvoima ja toiminnan tuloksellisuus.

Kunta-alan työmarkkinaosapuolten jäljempänä olevat huomiot koskevat sekä globalisaatiota että kansallista toimenpideohjelmaa koskevia kansallisia valmisteluprosesseja. Huomiot sisältävät ehdotuksia valtiovallalle ja kunta-alan työmarkkinaosapuolten keskinäisiä toimia.

Kunnallisten palvelujen asema ja rahoitus

- 1 Globalisaation ja EU:n sisämarkkinoiden kehittämisen nykyvaiheeseen liittyy yritysten mahdollisuus siirtää tuotantonsa toiseen valtioon. Pääoman vapaa liikkuvuus luo työmarkkinoille epävarmuutta, vaikuttaa osaltaan kansallisten työmarkkinaosapuolten toimintaan, työmarkkinapolitiikan tavoitteisiin ja mahdollisuuksiin.
 - *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet pitävät tärkeänä, että valtiovalta osaltaan luo edellytyksiä pitkäjänteisen tulopolitiikan harjoittamiselle ja tulopoliittisten sopimusten tekemiselle.*
 - *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet jatkavat sopimustoiminnan, muun muassa palkitsemisjärjestelmien, kehittämistä keskitetysti ja paikallisesti.*
- 2 Kansallisen politiikan muotoilemiseksi tarvitaan yhteinen julkilausuttu näkemys siitä, miten globalisaatio ja eurooppalainen kehitys vaikuttavat kuntiin ja kunta-alan työmarkkinoihin: sopeutuminen kansainvälisen työnjaon muutoksiin, väestön ikääntyminen, julkisen talouden kestävyys (ml. terveys- ja hoivapalvelumenot), osaaminen, kilpailukyvyn parantaminen, markkinaistaminen ja tuotavuuden kohottaminen. Suomessa kunnalliset palvelut tuotetaan kansainvälisesti vertaillen tehokkaasti ja ne muodostavat perustan myös yritysten kansainväliselle kilpailukyvyllä. Julkisten palvelujen tasa-arvoisen saatavuuden ylläpitäminen ja parantaminen on tämän vuoksi tärkeää.
 - *Kunta-alan työmarkkinapuolet esittävät, että globalisaation vaikutuksista kunnallisiin palveluihin ja työmarkkinoihin tehdään erillinen arvio ja tarvittavat johtopäätökset muotoillaan keskushallinnossa yhteistyössä kaikkien keskeisten sektoriministeriöiden (mm. VM, STM, SM, OPM ja TM) kanssa.*

- *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet esittävät, että kunnallisten palvelujen kehittäminen omaksutaan yhdeksi toimintalinjaksi myös globalisaatiovalmistelussa ja Lissabonin strategian toimeenpanossa.*
- 3 Kesäkuussa julkistettiin esitys kunta- ja palvelurakenteen uudistamista koskevasta ns. puitelaista. Siinä uudistuksen tavoitteiksi on kirjattu palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin kehittäminen, toiminnan tuottavuuden parantaminen ja kuntien palvelutoiminnan tehostaminen. Tarkoituksena on myös vahvistaa kuntia palvelujen tuotantoyksiköinä.
- *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet ilmaisevat halunsa edistää uudistuksen tavoitteiden toteutumista yhteistyössä henkilöstön kanssa. Kunta- ja palvelurakenteen uudistamishankkeen toimeenpano antaa mahdollisuuden parantaa entisestään kunnallisten palvelujen tuottavuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta samanaikaisesti kun työelämän laatua ja työhyvinvointia kohennetaan. Tämä edellyttää kuitenkin mm. työmarkkinaosapuolten yhteistyötä kaikilla tasoilla, kunnan palvelu- ja henkilöstöstrategioiden integroimista sekä johtamisen, esimiestyön ja alaistaitojen kehittämistä. Työmarkkinajärjestöt jatkavat työtä näiden linjausten mukaisesti.*
- 4 Komission lähtökohta on, että kaikki palvelut ovat markkinapalveluita ja markkina-alueena on koko Eurooppa. Tätä lähtökohtaa ei palveludirektiivi muuta. Yhteisön tavoitteena on markkinoiden tehokas ja häiriötön toiminta. Kuntien näkökulmasta talouden globalisaatio ja EU:n sisämarkkina- ja kilpailupolitiikka liittyvät säännösten purkamiseen, palvelujen markkinaistamiseen ja yksityistämiseen, jotka molemmat siirtävät painopistettä valtiosta markkinoille. Valtion keskeiseksi funktioksi on noussut yritysten kilpailukyvyyn edistäminen. EU:n sisämarkkinapolitiikan ja mm. yleishyödyllisiä palveluja koskevan EU:n valmistelun kannalta on tärkeä tunnistaa kunnallisten (julkisten) palvelujen erityispiirteet: Yksi erityispiirre on niiden tuottaminen lähellä kuntalaisia – ja usein kyse on henkilöllisistä, yksilöllisistä palveluista, jotka eivät ole siirrettävissä ulkomaille. Toisaalta kyse on yksilöllisiin tarpeisiin vastaamisesta niin, että kaikki kansalaiset ovat asiakkaita ja palvelun saajia. Kunta ei voi valita ”tuottavinta asiakassegmenttiä”.
- *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet pitävät tärkeänä, että esiin nostetaan kunnallisten palvelujen ja etenkin hyvinvointipalvelujen erityispiirteet, joiden vuoksi julkista palvelutuotantoa pidetään välttämättömänä. Osapuolet korostavat pyrkimystään kehittää kunnallisten palvelujen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.*

- 5 Globalisaatio ja markkinaistamiskehitys vaikuttavat myös kunnallisten palvelujen asemaan: Elinkeinotoiminta keskittyy alueellisesti vahvoihin keskuksiin ja niiden ympäristöseuduille. Kunnallisten palvelujen tuotantotavat monipuolistuvat ja kunnan palvelut kohtaavat markkinoiden kilpailun uudella tavalla.
- *Kuntien ja kuntalaisten palvelutarpeiden erilaisuus – ja erilaistuminen on seikka, joka vaatii eri toimijoiden huomiota. Valtiovallan tulee osaltaan luoda edellytykset kuntatalouden vakaudelle, tasapainolle ja ennustettavuudelle. Samalla tulee huolehtia siitä, että alueet säilyttävät houkuttelevuutensa yritysten sijoittumis- ja työvoiman muuttokohteina.*
- 6 Kunta-alan työmarkkinaosapuolten näkökulmasta se, miten paikallisen toiminnan kehittämiseen suhtaudutaan, on keskeinen tulevaisuutta muovaava tekijä. Kunnallisten palvelujen kehittämisessä tarvitaan kuntien yhteistyötä ja työmarkkinaosapuolten yhteistoiminnallisuutta. *Lähivuosina tulee ratkottaviksi monia palkkaukseen, palkitsemiseen ja palvelussuhteen ehtoihin liittyviä kysymyksiä.*
- 7 Uudet palvelujen tuotantotavat, esimerkiksi yhä laajempi siirtyminen palvelujen ostamiseen, vähentävät julkisen vallan ja kuntalaisten mahdollisuuksia ohjata palvelujen kehittämistä. Tämän muutoksen huomioon ottaminen myös globalisaatioselvityksissä ja tehtävissä johtopäätöksissä voisi täsmentää kuvaa niistä haasteista, joiden edessä julkinen sektori on. Tältäkin kannalta kuntien vastuu kilpailukyvyyn perustana olevista palveluista korostuu.
- *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet edellyttävät, että valtiiovallan ohjaustoimet edistävät palvelujen järjestämistä paikallisiin olosuhteisiin soveltuvalla tavalla.*

Osaava työvoima ja työvoiman kansainvälinen liikkuvuus

- 8 Osaaminen on keskeinen yhteiskunnallinen tavoite. Kunnat ovat opetuslalla sekä työnantajia että koulutuksen järjestäjiä. Kunta-alan näkökulmasta osaamisen ja uudistumisen tavoitteet ovat keskeisiä niin globalisaatiostrategiaa kuin Lissabonin strategian kansallista toimenpideohjelmää valmisteltaessa.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämistarpeita arvioidaan parhaillaan opetusministeriön virkamiesvalmistelussa. Huomiota tulee kiinnittää niin korkeakoulutettujen kuin ammatillisen tutkinnon suorittaneiden ja kouluttamattomien tarpeisiin. Koulutustarjontaa tulee

edelleen kehittää kunta-alan tarpeisiin reagoivaksi.

Sekä sosiaali- että terveydenhuollossa ovat jo voimassa työnantajien täydennyskoulutusvelvoitteet. Kunta-alan sopijapuolet korostavat, että osaamisesta huolehtiminen on tärkeää kaikilla kunnallisilla palvelutoimialoilla ja koulutustasoilla.

Kunta-alan työmarkkinaosapuolet kiinnittävät lisäksi huomiota siihen, että työmarkkinakeskusjärjestöt esittivät äskettäin omat työvoiman ammatillista ja alueellista kohtaantoa parantavat ehdotuksensa.

Kunnallisiin palveluihin tarvitaan osaavaa työvoimaa. Osaavan työvoiman saatavuus uhkaa muodostua ongelmaksi monissa kunnallisissa tehtävissä. Työvoimatarvetta ja koulutustarvetta tulisi pyrkiä ennakoimaan kunta- ja aluetasolla sekä valtakunnallisesti ottaen huomioon mm. eläkepoistuma ja muuttuvat palvelurakenteet.

- *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet esittävät, että työmarkkinakeskusjärjestöjen yksimielisyys ehdotuksista kohtaanto-ongelmien ratkaisemiseksi ja sitoutuminen jatkovalmisteluun otetaan huomioon kansallisen toimenpideohjelman valmistelussa.*
- *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet korostavat, että aikuiskoulutusta tulee kehittää työelämän tarpeista lähtien kaikkien koulutusasteiden osalta, ja esittävät, että em. aikuiskoulutuksen kehittämisselvityksen jälkeen työtä jatketaan kolmikantaisesti.*
- *Työmarkkinaosapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että kunta-alan tulee säilyttää houkuttelevuutensa työnantajana ja pyrkivät yhteisiin toimenpiteisiin tämän tavoitteen toteuttamiseksi.*
- 9 Työmarkkinaosapuolet sitoutuivat viime keväänä käynnistämään syksyllä 2006 työpaikoilla asennemuokkauksen monikulttuuristen työpaikkojen puolesta. Myös kunta-ala osallistuu tähän hankkeeseen. Kunta-alalla on myös hyviä esimerkkejä ulkomaa-laistaustaisen työvoiman rekrytoimisesta kuntien palvelukseen.
- *Kun ulkomaisen työvoiman tarvetta on useilla toimialoilla, on valtiovallan tunnistettava oma vastuunsa rahoittaa mittavammin palveluja, joiden avulla maassa jo olevien ulkomaalaisten integrointi työelämään onnistuu nykyistä olennaisista paremmin. Tämä edellyttää valtion lisäpanostusta myös Suomeen muuttavan työntekijän perheiden integroimiseen, mm. kotouttavaan kielikoulutukseen.*

Tuloksellisuus ja vaikuttavuus

- 10 Tuottavuus on keskeisessä asemassa valtioneuvoston globalisaatioselvityshankkeessa. Tässä yhteydessä on edelleen – aivan kuten vuonna 2004 – tärkeää keskustella siitä, millä käsitteistöllä *palvelujen tuottavuutta* tarkastellaan. Tuottavuus on vain yksi palvelujen tuloksellisuutta kuvaava ulottuvuus. Se kuvaa palvelu- ja työprosessien tehokkuutta. Mutta työn tuottavuuteen vaikuttavat olennaisesti mm. henkilöstöön tehdyt investoinnit. Julkisten palvelujen kohdalla tarvitaan tuottavuustarkastelun rinnalla tuloksellisuuden, (asiakas)vaikuttavuuden ja laadun arviointia.
 - *Kunnallisten palvelujen tuloksellisuudessa kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien kannalta on kuitenkin tärkeää arvioida myös palvelun laatua ja vaikuttavuutta. Tämän tunnustaminen myös kansallisessa toimenpideohjelmassa ja EU:n tasolla olisi tärkeää silloin kun käsitellään tuottavuuden parantamista.*
- 11 Johtamisen kehittäminen kuntayhteisöissä on avainasemassa. Tuottavuusmittarit eivät tunnista henkilöstönäkökulmaa. Henkilöstön osaaminen, hyvinvointi ja sitoutuminen ovat tekijöitä, joihin palvelujen asiakasvaikuttavuus perustuu. Tähän henkilöstön aikaansaannoskykyyn voidaan vaikuttaa hyvällä henkilöstöjohtamisella. Henkilöstöjohtamisen on todettu vaikuttavan tuloksellisuuteen silloin kun henkilöstöstrategiat ja henkilöstöjohtamisen toiminnot samoin kuin palkitsemisjärjestelmät palvelevat palvelujen tavoitteita. Kunta-alalla on kehitetty menettelytapoja ja välineitä henkilöstöjohtamisen kehittämiseksi. Haasteena on organisaatioiden kehittäminen sekä palvelustrategian ja henkilöstöstrategian yhteensovitus.
 - *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet pitävät tärkeänä, että johtamisen ja osaamisen kehittämiseen ohjataan riittävästi voimavaroja.*
- 12 Kunta-alan palveluissa on tärkeää koko organisaation ja työyhteisön kehittäminen (poliittinen ja virkamiesjohto, lähiesimiehet ja muu henkilöstö). Työelämän laadun ja tuloksellisuuden parantaminen on tällä tavoin mahdollista tutkimusta hyödyntäen ja tutkimuksen avulla.
 - *Kunta-alan työmarkkinaosapuolet esittävät, että TYKES-ohjelmärahoituksen ja ESR-osarahoituksen käyttö kunta-alan työelämän kehittämishankkeisiin mahdollistetaan jatkossakin. Kuntayhteisöt tarvitsevat edelleen myös valtiovallan työelämän kehittämisrahoitusta ja mahdollisuutta hyödyntää Euroopan sosiaalirahaston osarahoitusta kunnallisten palveluorganisaatioiden kehittämishankkeissa. Näiden kehittämislinjojen vahvistaminen tukisi osaltaan*

kunta-alan edellytyksiä sopeutua muutoshaasteisiin ja toteuttaa mm. kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen tavoitteita.

Kunta-alan vuoropuheluun ovat osallistuneet Kunnallinen työmarkkinalaitos, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Kunta-alan unioni ry, Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö KTN ry sekä Toimihenkilöiden neuvottelujärjestö TNJ ry.

Kunta-alan työmarkkinaosapuolet jatkavat keskinäistä vuoropuhelua ja pitävät tärkeänä, että myös yhteinen vuoropuhelu valtioneuvoston kanslian ja sektoriministeriöiden kanssa syvenee.

